

Tilburg University

Problematiek van de landbouw in het proces van structurele veranderingen bij algemeen-economische groei

Kriellaars, Franciscus Wilhelmus Johannes

Publication date:
1965

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Kriellaars, F. W. J. (1965). *Problematiek van de landbouw in het proces van structurele veranderingen bij algemeen-economische groei: mogelijkheden en grenzen van instrumenten van beleid in economisch ontwikkelde landen*. [, Tilburg University]. Stenfert Kroese.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

158 D
2

PROBLEMATIEK VAN DE LANDBOUW IN HET
PROCES VAN STRUKTURELE VERANDERINGEN
BIJ ALGEMEEN-ECONOMISCHE GROEI

CBM
158

D
02

PROBLEMATIEK VAN DE LANDBOUW IN HET PROCES VAN STRUKTURELE VERANDERINGEN BIJ ALGEMEEN-ECONOMISCHE GROEI

*Mogelijkheden en grenzen van instrumenten van beleid
in economisch ontwikkelde landen*

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR
IN DE ECONOMISCHE WETENSCHAPPEN AAN DE
KATHOLIEKE HOGESCHOOL TE TILBURG, OP GEZAG
VAN DE RECTOR MAGNIFICUS DR. H. W. J. BOSMAN,
HOGLERAAR IN HET GELD-, KREDIET- EN BANK-
WEZEN, IN HET OPENBAAR TE VERDEDIGEN OP

WOENSDAG 23 JUNI 1965

DES NAMIDDAGS TE 4 UUR

door

FRANCISCUS WILHELMUS JOHANNES KRIELLAARS

geboren te Bavel

²COMP



S. 107097
M. 158D2

C. 631.18:330.114.2
330.921

1965

H. E. STENFERT KROESE N.V. - LEIDEN

PROMOTOR: PROF. DR. P. P. VAN BERKUM

Aan de nagedachtenis van mijn vader

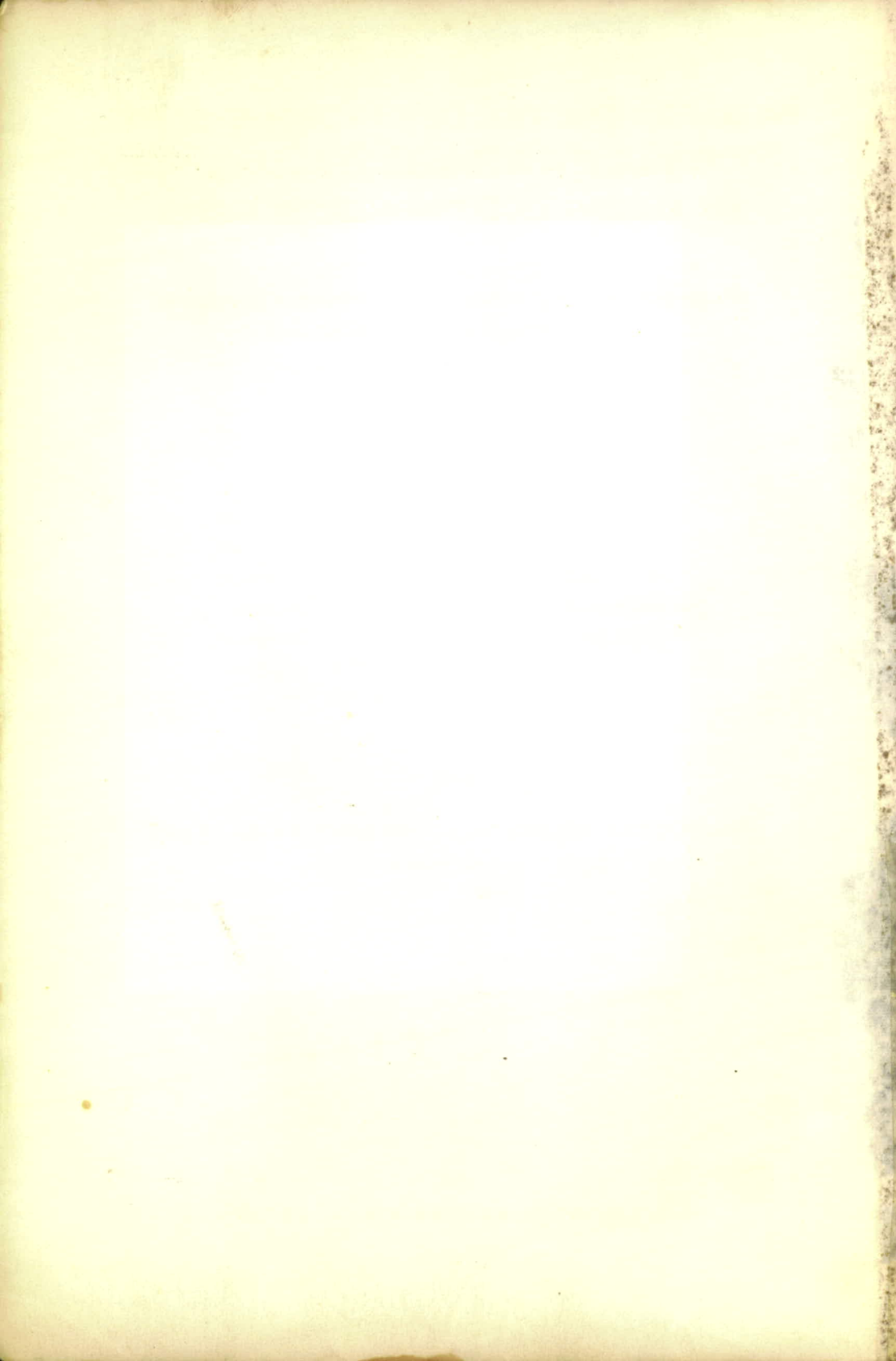
Aan mijn moeder

Aan mijn vrouw



PROBLEMATIEK VAN DE LANDBOUW IN HET PROCES VAN STRUKTURELE
VERANDERINGEN BIJ ALGEMEEN-ECONOMISCHE GROEI

F. Ruithe



INHOUD

pag.

I.	MOTIVERING EN OMSCHRIJVING VAN ONDERWERP	1
II.	FAKTOREN, WELKE IN EEN ONTWIKKELDE EXPANDERENDE VOLKSHUISHOUDING OP DE LANDBOUW INWERKEN	9
	§ 1. Inleiding	9
	§ 2. Ontwikkelingen aan de vraagzijde	14
	§ 3. Invloed van vooruitgang in wetenschap en techniek	20
	§ 4. Groeiende sociaal-maatschappelijke integratie van de agra- rische bevolking in de volksgemeenschap	24
	§ 5. De concurrentiestructuur van de landbouw	27
III.	BELANGRIJKE VERANDERINGEN EN PROBLEMEN	33
	§ 1. Belangrijkste veranderingen	33
	§ 2. Belangrijkste problemen	44
IV.	MOGELIJKHEDEN EN MIDDELEN VAN BELEID	58
	§ 1. Inleiding (samenvatting?)	58
	§ 2. Voornaamste categorieën van beleidsmiddelen	61
	§ 3. Uiteenlopende opvattingen omtrent te voeren beleid	66
V.	BESCHERMING VAN DE AGRARISCHE INKOMENS	73
	§ 1. Inleiding	73
	§ 2. Beïnvloeding van de marktprijzen	75
	§ 3. Producenten-toeslagen	100
	§ 4. Produktie-beheersing	118

probleem stelling

analyse
na
expansie

verre
expansie

mogelijke oplossingen

VI. VERBETERING VAN DE LANDBOUWSTRUKTUUR	142
§ 1. Inleiding	142
§ 2. Traditionele methoden van landbouwstructuurbeleid . . .	150
§ 3. Moderne beleidsinstrumenten ter verbetering van de land- bouwstructuur	162
SLOTBESCHOUWING	192
SUMMARY	194
LITERATUUR-OVERZICHT	196

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

- Agrarw.: Agrarwirtschaft; Zeitschrift für Betriebswirtschaft und Marktforschung.
- Ber. ü. Lw.: Berichte über Landwirtschaft; Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft.
- E.S.B.: Economisch-Statistische Berichten.
- Int. Conf. Agr. Ec.: International Conference of Agricultural Economists.
- J.F.Ec.: Journal of Farm Economics.
- L.B.W.: Landbouwwereldnieuws.

HOOFDSTUK I

MOTIVERING EN OMSCHRIJVING VAN ONDERWERP

Steeds breder is in de loop van de laatste jaren de stroom van wetenschappelijke publicaties geworden, gewijd aan de economische en sociaal-maatschappelijke problematiek van de landbouw in de geïndustrialiseerde landen van Noord-Amerika en Noord-West-Europa en aan het met betrekking tot deze sektor gevoerde of te voeren beleid. In deze landen, welke sedert meer dan 10 jaren een voortdurende en soms zelf een zeer geprononceerde stijging van de welvaart te zien gaven, blijken bij de economische expansie en welvaarts-toename de problemen en moeilijkheden van de landbouw eerder toe- dan af te nemen. Zoals in de literatuur ook duidelijk te bespeuren is, heeft in de wetenschapskringen meer en meer de overtuiging veld gewonnen dat de agrarische problematiek waarmee elk van deze landen momenteel geconfronteerd wordt ten nauwste samenhangt met het proces van verdere economische ontwikkeling. W. Röpke gaat zelfs zo ver dat hij spreekt van een landbouwkrisis, welke vooral veroorzaakt wordt door de ontwikkelingen buiten de landbouw: '... so gehe die heutige Agrarkrise aus inneren Entwicklungstendenzen der Industriegesellschaft selber hervor. ... Die wirkliche Gründe für die jüngste Entwicklung der Landwirtschaft seien in den echten Schwierigkeiten zu finden, in die die Landwirtschaft infolge der stürmischen Entwicklung der städtischen Industriegesellschaft mehr und mehr geraten ist'¹.

In al deze landen zijn de agrarische bedrijfstak en bevolking in beweging gekomen, en wel in zovele opzichten en in zodanige mate dat terecht gesproken wordt van een stroomversnelling – of zelfs van een revolutie – waarin de landbouw is geraakt²; deze manifesteert zich onder meer in een ongekend snelle vermindering van het aantal agrarische beroepspersonen. In de landbouwkringen is men geleidelijk gaan inzien en, vaak maar zeer schoorvoetend, gaan aanvaarden dat een dynamisch proces van structurele aard aan de gang is, hetwelk weliswaar zijn oorsprong goeddeels buiten de landbouw – namelijk in de algemene sociaal-economische ontwikkelingen – vindt, maar uitzonderlijk grote konsekventies voor de landbouwsector heeft. Dit alles heeft geleid niet alleen tot vele, soms ingrijpende veranderingen en wijzi-

1. Die Landwirtschaft in unserer Zeit (inleiding, gehouden op de algemene vergadering van het Rheinisches Landwirtsverband), *Landwirtschaftliche Zeitschrift der Nord-Rheinprovinz*, 21 dec. 1964, pag. 2680. Röpke verklaarde in deze inleiding dat hij in vroegere jaren een aanmerkelijk optimistischere opvatting ten aanzien van de positie van de landbouw had gehad.

2. verg. A. Maris en R. Rijneveld e.a., *Landbouw en platteland in een stroomversnelling*, 1963.

gingen in de landbouw maar ook tot het ontstaan van gevoelens van onzekerheid, onrust, ontevredenheid e.d., tot allerlei spanningen bij de agrarische bevolking – en ook bij haar organisaties – en tot een steeds dringender beroep op hulp van de overheid.

Ook de overheden in deze landen zien zich steeds meer voor deze problemen geplaatst. De voorheen – tijdens de crisis van de jaren dertig en ook nog na de tweede wereldoorlog – niet zelden gekoesterde verwachting dat bij een gunstige economische conjunctuur zich ten aanzien van de landbouw geen bijzonder ernstige moeilijkheden zouden voordoen en de overheid zich derhalve (althans goeddeels) van interventies in en ten behoeve van deze sector zou kunnen onthouden bleek niet bewaarheid te worden. Overal zag de overheid zich genooddaakt tot het voeren van een landbouwpolitiek, tot een intensieve bemoeiing met deze bedrijfstak. Hierbij kwam zij telkens voor moeilijke vragen te staan zoals: hoe ver en hoe diep moet haar ingrijpen gaan; moet haar beleid meer gericht zijn op het geven van een (inkomens-) bescherming of op het bevorderen van structurele aanpassingen door de landbouw; welke middelen en instrumenten moet zij hanteren, enz. Het is dan ook begrijpelijk dat het landbouwbeleid, zoals het wordt of zou moeten worden gevoerd, in alle landen het onderwerp is van vele studiecyclussen en van voortdurende en vaak scherpe tegenstellingen in opvattingen.

Maar het nationale landbouwbeleid – in zijn omvang en intensiteit, zijn vormen en methoden – heeft ook allerlei ernstige gevolgen voor de landbouw en de gehele economie van andere landen , vooral omdat vanuit het landbouwbeleid van de afzonderlijke landen grote invloed uitgaat op het internationale handelsverkeer en de mogelijkheden van internationale specialisatie in agrarische produkten. Het is niet verwonderlijk dat bij de verschillende na-oorlogse vormen van of pogingen tot economische integratie of minder ver gaande samenwerking tussen een aantal landen (Benelux, O.E.E.S., E.F.T.A., onderhandelingen omtrent aansluiting bij of associatie met de E.E.G., G.A.T.T. en Kennedy-ronde, enz.) de landbouw en de landbouwpolitiek telkens als een bron van ernstige, soms zelfs onoverkomelijke moeilijkheden opduiken¹.

In het proces van de totstandbrenging van de Europese Economische Gemeenschap is het landbouw-vraagstuk, d.w.z. de uitwerking, vaststelling en doorvoering van gemeenschappelijke instrumenten, regelingen en voorzieningen, welke moeten voeren naar een gemeenschappelijke markt en beleid in de agrarische sector, zoals trouwens ook verwacht moest worden als één van de allermoeilijkste problemen naar voren gekomen. De verwezenlijking van een gemeenschappelijk landbouwbeleid houdt in dat elk van de E.E.G.-landen het grootste deel van zijn autonomie op het vlak van het

1. '... that hoary old boa-constrictor of international conferences, agriculture, coiled on the path ahead, the real obstacle for success', zo wordt het op een wel zeer uitgesproken wijze gesteld in *The Economist* (20 juli 1963, pag. 240).

landbouwbeleid, inclusief de keuze van de landbouwpolitieke instrumenten, moet opgeven en derhalve over steeds geringere nationale mogelijkheden gaat beschikken om de eigen landbouw te beschermen en de structuur en concurrentiepositie van de eigen agrarische sektor te verbeteren. Anderzijds houdt de overgang naar een E.E.G.-landbouwbeleid ook in dat de Zes landen zich telkens geplaatst zien voor de vraag welke gemeenschappelijke beslissingen zij ten aanzien van de landbouw moeten nemen, welke middelen en instrumenten zij moeten kiezen en langs welke wegen de agrarische problematiek moet worden aangepakt.

De uitgebreide literatuur, welke speciaal betreffende koers en middelen van landbouwbeleid uiteenlopende ideeën en verwachtingen te zien geeft, de veelheid van spanningen bij grote groepen van de landbouwbevolking, de voortdurende worsteling met landbouwvraagstukken – op het nationale en het internationale vlak – hebben ons ertoe geprikkeld, ons als het ware ertoe gebracht ‘landbouwproblematiek en -beleid bij economische groei’ tot onderwerp van een studie te maken. Naar onze mening is het nu ook een gunstig moment voor een dergelijke studie:

1. in elk van de ontwikkelde landen worden overheid en bedrijfsleven in toenemende mate geconfronteerd met een complex van vraagstukken met betrekking tot de landbouw en is men op het nationale vlak naarstig zoekende naar wegen en middelen om aan deze problemen beter het hoofd te kunnen bieden;
2. ondanks het bestaan van grote verschillen in allerlei opzichten tussen deze landen onderling is meer en meer duidelijk geworden dat de agrarische problematiek in al deze landen in wezen ongeveer dezelfde is en voor een groot deel voortspuit uit de – soms stormachtige – algemene technische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen in volkshuishouding en -gemeenschap. (Hierin is, althans goeddeels, ook de verklaring te vinden van het op zich wellicht verrassende verschijnsel dat de intensiteit van het overheidsingrijpen ten aanzien van de landbouw geen nauwe relatie vertoont met de mate waarin de overheid in de onderscheiden landen op het sociaal-economische vlak in het algemeen intervenueert).
3. omtrent de noodzaak van en behoefte aan een landbouwbeleid bestaan in deze landen over het geheel genomen geen grote verschillen van mening en evenmin omtrent de doelstellingen daarvan zo lang althans deze in zeer algemene termen zijn geformuleerd, zoals: ‘het bevorderen van een zodanige netto-bijdrage van de agrarische sektor dat het nationale produkt door een zo gunstig mogelijke aanwending van de produktieve krachten zo groot mogelijk wordt en het bevorderen van een redelijk bestaan in de agrarische sektor’¹ of ‘het bevorderen van een efficiënt georganiseerde en zo goed

1. S.E.R., *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, 1959, pag. 21.

mogelijk op de markt georiënteerde bedrijfstak als bestaansbasis voor een welvarende agrarische beroepsbevolking'¹. Zodra echter de konkretisering van de doeleinden en speciaal de keuze van de middelen aan de orde komen, blijken in elk land de opvattingen dikwijls sterk uiteen te lopen. De meningsverschillen hebben onder meer betrekking op de omvang en richting van de overheidsinterventies; het leggen van de nadruk op de bescherming van de agrarische inkomens of op de bevordering van structurele aanpassingen van de landbouw; de keuze tussen marktprijs-beïnvloedende regelingen en producententoeslagen; de wenselijkheid en mogelijkheden van productiebeheersing; de wegen waarlangs en het tempo waarin wijzigingen van de landbouwstructuur kunnen/moeten worden bevorderd, enz.

4. hoewel in E.E.G.-verband reeds een aantal beslissingen op het agrarische terrein zijn genomen, vormen toch de uitwerking en verwezenlijking van een gemeenschappelijk beleid, dat zich niet tot markt- en prijsregelingen kan beperken doch ook gemeenschappelijke althans sterk gecoördineerde activiteiten met betrekking tot de structurele aanpassingen van de landbouw moet omvatten, een van de dringendste en moeilijkste opgaven waarvoor de gemeenschap staat. Dit brengt met zich mede, dat op korte termijn doch ook op langere termijn – omdat het E.E.G.-beleid uit hoofde van de dynamische ontwikkelingen binnen de E.E.G. en op het internationale vlak geen statisch karakter mag dragen – omvang, richting, methoden en instrumenten van overheidsingrijpen ten aanzien van de landbouw onderwerp zullen zijn en blijven van discussies, kritische beschouwingen, voorstellen en beslissingen.

Dergelijke beslissingen kunnen, in en buiten de E.E.G., slechts op een verantwoorde wijze worden getroffen op basis van een goede kennis van de agrarische problematiek, zoals deze mede tengevolge van de algemene sociaal-economische ontwikkelingen zich in deze landen voordoet en verder evolueert, en aan de hand van een zorgvuldige afweging van de (economische, sociale en maatschappelijke) voor- en nadelen, aan de verschillende alternatieve mogelijkheden van beleid verbonden. Zulks vergt echter een zo goed mogelijk inzicht omtrent de uitwerkingen, welke de onderscheiden instrumenten in de verschillende opzichten en onder uiteenlopende omstandigheden zullen hebben, (ook) gezien vanuit de agrarische problematiek.

Vooraf hierop is deze studie gericht: het zwaartepunt hiervan ligt bij de behandeling van de verschillende categorieën van beleidsinstrumenten, waarbij met name getracht wordt aan te geven welke de mogelijkheden en beperkingen, de onderlinge relaties en samenhangen, de gunstige en ongunstige uitwerkingen van de onderscheiden middelen zijn. Doch daarvoor was het noodzakelijk aan te vangen met een analyse van de agrarische problematiek en aandacht te schenken aan de belangrijkste factoren, welke vanuit de

1. Landbouwschap, *Landbouwpolitiek op langere termijn*, 1961, pag. 11.

7 economische groei en de daarmee samenhangende economische en maatschappelijke ontwikkelingen op landbouw en landbouwbevolking inwerken, aan de voornaamste veranderingen van structurele aard welke in de agrarische sektor op gang zijn gekomen en aan de verschillende aspecten van de problematiek waarmee de landbouw geconfronteerd wordt.

8 Bij deze analyse hebben we ons noodzakelijkerwijze allerlei beperkingen moeten opleggen:

a. we hebben slechts op het oog de groep van economisch reeds zeer ontwikkelde en sterk geïndustrialiseerde landen van Noord-Amerika en Noord-West-Europa, waarin gedurende een reeks van jaren een aanmerkelijke economische groei en welvaartsstijging te constateren zijn¹. We zijn niet uitgegaan van de situatie en ontwikkelingen in één land, maar baseren onze beschouwingen op de diverse krachten en tendenties, welke in al deze landen optreden en de positie en structuur van de landbouw over het algemeen op ongeveer dezelfde wijze raken en beïnvloeden;

b. we hebben de economische groei als een gegeven beschouwd. Als kenmerkende elementen van ontwikkelde expanderende volkshuishoudingen zien we vooral de volgende (in combinatie):

- een omvangrijke kapitaalaccumulatie en grote investeringen in de particuliere en publieke sectoren;
- snelle vorderingen van wetenschap en techniek en een toepassing op ruime schaal van de resultaten daarvan in de economie;
- het optreden van ingrijpende verschuivingen in de samenstelling van de beroepsbevolking: een relatieve en absolute daling van het aantal beroepspersonen in de primaire sektor en een relatieve en absolute groei van de tertiaire sektor; de ontwikkeling van de absolute en relatieve omvang van de beroepsbevolking in de secundaire sektor is sterk afhankelijk van het stadium van economische ontwikkeling;
- een voortdurende en aanmerkelijke stijging van de nationale produktiviteit en van het - steeds meer gevarieerde - nationale produkt;
- een aanzienlijke verhoging van het nominale loonpeil en een regelmatige verkorting van de arbeidsduur (althans voor het gros van de loontrekken);
- een belangrijke verhoging van het reële inkomen per hoofd, zeker voor het merendeel van de bevolking.

c. we zijn ook niet ingegaan op de invloeden en effecten, welke van de ontwikkelingen in de agrarische sektor in allerlei opzichten uitgaan op de (mogelijkheden van) economische groei van de volkshuishouding;

1. deze beperking geldt uiteraard ook met betrekking tot de behandeling van de middelen en instrumenten van beleid.

d. we hebben vooral aandacht geschonken aan de economische aspecten van de agrarische problematiek en o.a. niet of slechts terloops aan die van socio-logische, maatschappelijke of ideologische aard.

- Onze analyse van de problemen van de landbouw bij economische groei kan ook niet anders dan schematisch en globaal van karakter zijn en laat niet of slechts in beperkte mate toe rekening te houden met diverse factoren, zoals:
- de omstandigheid dat de landbouwsector in elk land zeer vele bedrijven en personen omvat met grote verschillen onderling in allerlei opzichten;
 - het feit dat ten aanzien van de gehele landbouwstructuur de onderscheiden landen, zelfs wanneer het niveau van economische ontwikkeling niet ver uiteenloopt, toch nog belangrijke verschillen (kunnen) vertonen;
 - het gegeven dat in deze landen het welvaartsniveau, het tempo van economische ontwikkeling, het algemene sociaal-economische beleid e.d. geenszins dezelfde zijn;
 - de mogelijkheid (en realiteit) dat economische groei gepaard kan gaan met grote conjuncturele ups and downs, met velerlei spanningen, met deflatoire en vooral inflatoire ontwikkelingen, welke belangrijke repercussies op de positie van de landbouw kunnen hebben¹.

Ten aanzien van de wijze, waarop we de verschillende beleidsinstrumenten behandelen, moeten hier eveneens enige opmerkingen vooraf worden gemaakt:

- de beoordeling van de onderscheiden beleidsinstrumenten op hun gunstige dan wel ongunstige uitwerkingen geschiedt (althans in hoofdzaak) vanuit het gezichtspunt, in hoeverre ze kunnen bijdragen tot oplossing of verlichting van de agrarische problematiek;
- we zijn hierbij goeddeels voorbijgegaan aan de uiterst belangrijke aspecten, implicaties en problemen op het internationale vlak: de internationale arbeidsverdeling en specialisatie wat betreft de agrarische produktie; de pogingen tot een zekere ordening van de wereld-goederenmarkten; de ontwikkeling van de voedselproduktie in relatie tot de bevolkingsgroei en voedselbehoefte over de gehele wereld bezien; de relaties tussen het landbouwbeleid in de ontwikkelde landen en de belangen van de minder ontwikkelde landen, zowel wat betreft de afzet van hun landbouwprodukten als wat betreft de voorziening in hun behoefte aan voedsel;

1. verg. o.a. R. S. Firch, Stability in Farm Income in a Stabilizing Economy, *J.F.Ec.*, mei 1964, pag. 323-340 ('the increased stability of the general economy seems more than sufficient to explain the recent stability of farm income') en daarnaast E. Rehwinkel, *Die Krankheit der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft; Ursachen und Therapie*, 1960 (Rehwinkel is van oordeel dat de moeilijke positie van de duitse landbouw voor een goed deel toe te schrijven is aan de 'permanente Konjunktur-erhitzung').

- onze beschouwingen hebben (nagenoeg) uitsluitend betrekking op het zgn. regulatieve aspekt - de instrumenten ter beïnvloeding van het economische proces - en niet of nauwelijks op het zgn. constitutief aspekt, het institutionele kader in de ruime zin waarbinnen de beleidsbeslissingen genomen en ten uitvoer gebracht worden¹;
- aan het schema en de wijze van behandeling, zoals deze door ons bewust gekozen zijn, is als een zeker nadeel verbonden dat bij diverse onderdelen van onze beschouwingen het element van herhaling niet geheel vermeden kon worden.

De behandeling van ons thema valt derhalve uiteen in twee gedeelten: de agrarische problematiek bij economische groei en het beleid en met name de beleidsinstrumenten.

De twee volgende hoofdstukken zijn aan het eerste deel gewijd. In hoofdstuk II worden aan de orde gesteld de belangrijkste faktoren, welke in een ontwikkelde expanderende volkshuishouding op de landbouw inwerken, met name:

- de ontwikkeling van de vraag naar landbouwprodukten;
- de vorderingen van wetenschap en techniek met hun invloed op de agrarische produktie;
- de steeds verdergaande sociaal-maatschappelijke integratie van de agrarische bevolking in de volksgemeenschap;
- de concurrentiestructuur van de landbouw.

In hoofdstuk III wordt allereerst ingegaan op de voornaamste wijzigingen, welke zich in de landbouwsector vooral ten gevolge van de economische expansie voltrekken: de vermindering van de agrarische beroepsbevolking, de toename van de kapitaalintensiviteit en de verhoging van de produktiviteit in deze sektor. Daarna worden de belangrijkste aspekten aangegeven van de agrarische problematiek in deze volkshuishoudingen, welke betrekking hebben op de omvang van de landbouwproduktie, de ontwikkeling van rentabiliteit en inkomen en de aanpassing aan de veranderde structuurdata.

Hoofdstuk IV vormt de overgang van het eerste deel van ons onderwerp - de agrarische problematiek - naar het tweede deel, de instrumenten van beleid met betrekking tot de landbouw. Met het oog hierop worden in dit hoofdstuk onder meer de mogelijkheden en middelen van beleid in enkele grote categorieën gegroepeerd en wordt aangeduid waarom de opvattingen omtrent het al of niet gewenst zijn van bepaalde instrumenten kunnen uiteenlopen, ook afgezien van verschillen in oordeel betreffende de (economische) doeltreffendheid hiervan.

1. op welk onderscheid o.a. door P. P. van Berkum wordt gewezen, Begrip en inhoud van de economische politiek, *Maandschrift Economie*, okt.-nov. 1962, pag. 39-40.

Hoofdstuk V behelst de groepen van instrumenten, welke wij aanmerken als middelen ter bescherming van de agrarische inkomens, namelijk:

- de marktprijs-beïnvloedende middelen en -regelingen;
- de producententoeslagen en
- de (speciale) middelen tot beheersing of afremming van de agrarische productie.

Nagegaan wordt in hoeverre deze beleidsinstrumenten een bijdrage (kunnen) verlenen tot oplossing van de verschillende aspecten van de agrarische problematiek.

Dit geschiedt ook ten aanzien van de middelen, welke in hoofdstuk VI aan de orde worden gesteld: de instrumenten, speciaal gericht op de totstandkoming van verbeteringen in de landbouwstructuur. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen:

- de middelen van een eng-agrarisch structuurbeleid (de 'traditionele' middelen) en
- de 'moderne' instrumenten van beleid tot bevordering van structuuraanpassingen in de landbouwsector.

Specifieke factoren
onderzoek en ontwikkeling landbouw
↓
beheersing
50% in landbouw werkzaam
van exporteur voor wor
naar importeur
↓
oversechten
↓
15% af
kinder m/b

HOOFDSTUK II

FAKTOREN WELKE IN EEN ONTWIKKELDE EXPANDERENDE VOLKSHUISHOUDING OP DE LANDBOUW INWERKEN

§ 1. INLEIDING

De landbouw wordt overal ter wereld, in grote mate onafhankelijk van het stadium van economische ontwikkeling van het land, geconfronteerd met een aantal min of meer specifieke factoren, zoals de sterke afhankelijkheid van grond, klimaat en weer; de goeddeels vastgelegde duur van de produktieprocessen; het bederfelijke karakter van vele produkten; de risico's van ziekten onder vee en gewassen; de oogstschommelingen en de daarmee verband houdende onvoorzienbare prijsfluctuaties; het zeer grote aantal overwegend kleine (gezins-)bedrijven¹, welke individueel geen invloed op de markt kunnen uitoefenen, enz.

Maar toch bestaan er tussen de verschillende landengroepen, naargelang het stadium van economische ontwikkeling waarin ze zich bevinden, scherpe contrasten op het gebied van landbouw en voedselvoorziening². Deze verschillen, welke zich het duidelijkst aftekenen bij een vergelijking van de situatie in de ontwikkelingslanden van een groot deel van Azië en Afrika met die in de ontwikkelde landen van Noord-Amerika, West-Europa en Oceanië, komen ook telkenjare als het centrale thema in 'the State of Food and Agriculture' van de F.A.O. naar voren.

Zo stelt Dr. Sen, de directeur-generaal van deze organisatie, dat de fundamentele landbouw- en voedselproblemen in de minder ontwikkelde landen gelegen zijn in de ontoereikende agrarische produktie, in honger en ondervoeding en voorts in voortdurende daling van de prijzen van hun exportprodukten op de wereldmarkten met de daaruit voor deze gebieden voortvloeiende nadelige effecten op hun capaciteit deviezen te verdienen en op hun mogelijkheden van economische groei. Daarentegen concentreren de vraagstukken in de economisch ontwikkelde landen zich speciaal in een omvang van de agrarische produktie, welke de commerciële afzetmogelijkheden overtreft en leidt tot het ontstaan van overschotten en tot sociale ontevredenheid, voortkomend uit de dispariteit van inkomens tussen de agrarische bevolking en de andere bevolkingsgroepen³.

1. Uitzonderingen hierop worden vooral gevormd door grote staatsbedrijven of collectivistische bedrijven in communistische landen en de zgn. latifundia in een aantal romaans/latijnse landen.

2. verg. o.a. *Proceedings Int. Conf. Agr. Ec.* 1958: *The Shifting Fortunes of Agriculture* (W. A. Lewis, D. Gale Johnson, D. R. Gadgil), pag. 27-67.

3. *The State of Food and Agriculture* 1962, pag. 1.

De economisch nog weinig ontwikkelde landen, waarin het aandeel van de landbouw in de totale beroepsbevolking nagenoeg steeds meer dan 50% draagt, staan voor de noodzaak hun agrarische produktie in een snel tempo op te voeren. Wel heeft in deze gebieden – uiteraard bestaan er tussen de afzonderlijke landen dienaangaande grote verschillen – de voedselproduktie¹ zich hersteld van de terugval in en kort na de oorlog, maar de hoeveelheid voedsel, per hoofd van de bevolking uit de eigen produktie beschikbaar, is momenteel nog niet boven het vooroorlogse lage peil kunnen uitstijgen. Een geringe verbetering in de voedselvoorziening is slechts mogelijk geworden door een vermindering van de exporten en een vergroting van de importen. Zo zijn zowel het Verre Oosten als het Nabije Oosten, welke gebieden vóór 1940 netto-exporteurs van voedsel waren, na de oorlog netto-importeurs geworden².

Tal van factoren oefenen in deze landen een remmende invloed uit op de veelal van overheidswege via allerlei middelen gestimuleerde opvoering van de landbouwproduktie, zoals: onvoldoende onderwijs en scholing; traditionele en achterlijke landbouwmethoden; gebrek aan kapitaal en misstanden op het gebied van kredietverlening; ongunstige eigendoms- en pachtverhoudingen; uiterst gebrekkige afzet- en commercialisatie-struktuur en transportwezen; groot tekort aan water; geringe oppervlakte cultuurgrond in verhouding tot omvang van de agrarische bevolking, met als gevolg zeer kleine, meestal slecht verkavelde bedrijfses; grote instabiliteit en onzekerheid ten aanzien van de prijzen van landbouwprodukten; allerlei sociaal-psychologische weerstanden tegen een opvoering van produktiviteit en produktie; onvoldoende mogelijkheden voor afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouwsektor, enz.³. Voor een belangrijk deel houden deze factoren ten nauwste verband met het relatief lage niveau van economische ontwikkeling, dat deze volkshuishoudingen kenmerkt.

Deze situatie vormt voor vele ontwikkelingslanden – zoals India waar de agrarische produktie stagneert – een zeer ernstige handicap in hun streven naar economische expansie en sociale voortuitgang. De mogelijkheden hiertoe worden in belangrijke mate bepaald door het tempo waarin zij erin slagen de produktiviteit en produktie in de agrarische sektor te verhogen. Dit is noodzakelijk in verband met het gevaar van acute voedseltekorten bij tegenvalende oogsten, de sterke bevolkingsaanwas, de relatief grote inkomenselasticeit van de vraag naar voedsel, de behoefte aan een stabilisering van prijzen en loonpeil en aan het handhaven van een intern en extern monetair evenwicht. Deze landen kunnen zich omvangrijke voedselimporten niet veroor-

1. Voedselproduktie is een beperkter begrip dan agrarische produktie. Deze laatste omvat, in de F.A.O.-terminologie, behalve de eigenlijke voedselprodukten, inklusief veevoeder en zaden, ook koffie, thee en cacao (de zgn. beverages), tabak en agrarische grondstoffen zoals wol, katoen, jute, sisal en natuurrubber.

2. F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1961*, pag. 37–38.

3. verg. o.a. D. R. Gadgil, *The Shifting Fortunes of Agriculture; the Experience of less fully developed Countries*, *Proceedings Int. Conf. Agr. Ec. 1958*, pag. 42–54. en F.A.O. *The State of Food and Agriculture 1959*, chapter IV (Some General Problems of Agricultural Development in less-developed Countries in the Light of postwar Experience), pag. 133–169.

0.1. kunnen zich geen grote voedsel importen
veroorloven deviezen met cash crops

loven¹. En zij moeten ook deviezen (kunnen) verdienen via exporten van agrarische produkten, met name van zgn. cash crops ten aanzien waarvan ze ook vaak relatief efficiënte producenten zijn (vooral ten gevolge van de grote belangstelling in het verleden van buitenlands kapitaal voor deze cultures): koffie, thee, cacao, katoen, natuurrubber, sisal, jute, tropisch fruit, rietsuiker, rijst en oliehoudende zaden.

Voor de communistische landen, waarin de industrialisatie relatief gezien nog niet ver is voortgeschreden – zoals in verschillende Oost-Europese landen en in communistisch China – is de problematiek op het vlak van landbouw en voedsel niet veel anders². Wanneer daar, zoals in het recente verleden herhaaldelijk het geval is geweest, de agrarische produktie aanmerkelijk beneden de plancijfers blijft – of zulks veroorzaakt wordt door misoogsten of door het falen van het landbouwregime doet in dit verband weinig terzake –, komt meteen en automatisch de realisering van het gehele economische plan in ernstig gevaar³.

Maar ook in communistische landen met een meer gedifferentieerde en ontwikkelde economie, zoals Rusland waar nog bijna 40% van de beroepsbevolking in de landbouw werkt⁴, is een snelle en aanzienlijke verhoging van de landbouwproduktie een van de voornaamste doelstellingen van het beleid. De bevolkingsgroei, de toenemende urbanisatie en de stijging van de levensstandaard komen tot uiting in een telkenjare aanmerkelijk grotere vraag naar voedsel. De schaarste aan verschillende produkten – speciaal veehouderijprodukten – bracht de Sovjetregering ertoe de prijzen, waarvoor de staat deze produkten aankoopt, herhaaldelijk en in 1962 zelfs aanzienlijk (met 10 à 35%) te verhogen. Deze prijsverhogingen hadden ten doel de produktie en de afleveringen te stimuleren en – via de doorberekening hiervan aan de consumenten – de stijging van de vraag naar vlees en boter enigermate af te remmen⁵. Ten gevolge van de zeer teleurstellende oogsten in 1963/64 was Rusland gedwongen buitengewoon grote hoeveelheden voedsel, speciaal granen, te importeren en zijn veestapel aanmerkelijk in te krimpen, hetgeen tot allerlei problemen voor en in dit land leidde⁶. Telkens zag de regering zich genooddaakt ingrijpende veranderingen in het landbouwbeleid aan te brengen, met name omdat de voedselproduktie onvoldoende steeg (laatstelijk nog eind maart 1965)⁷.

1. Voor landen als India, Pakistan, Brazilië, enz. is het in menig opzicht een uitkomst dat zij belangrijke hoeveelheden voedsel tegen bijzondere voorwaarden, 'on concessional terms', kunnen betrekken, speciaal van de U.S.A. in het kader van het P.L. 480 program. Zie o.a. O.E.C.D., *Food Aid; its Role in Economic Development*, 1963.

2. verg. J. Tinbergen, *Lessons from the past*, 1963, pag. 28–29.

3. Zie o.a. F.A.O.: *The State of Food and Agriculture 1962*, pag. 40 en H. Hamm, China's neuer Wirtschaftskurs, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 maart 1965, pag. 5.

4. *The Economist*, Changing Russia?, 1 juni 1963, pag. 874.

5. F.A.O.: *The State of Food and Agriculture 1962*, pag. 68.

6. F.A.O.: *The State of Food and Agriculture*, 1964, pag. 21–22.

7. verg. Breschnews neuer Agrarprogramm; vernichtende Bilanz von Chruschtschews Landwirtschaftspolitik, *Neue Zürcher Zeitung*, Fernausgabe 4 April 1965, Blatt 2.

10 mm. landen misoogst etc → hok econ.
plan in gevaar, zelfde voor onder l.

ont geringe vr \leftrightarrow grote prod \Rightarrow overschotten \rightarrow
op wereldmarkt onder sz prijzen onderdruk -

X Van fundamenteel andere aard echter zijn de situatie en problematiek ten aanzien van de landbouw en voedselvoorziening in de economisch sterk ontwikkelde landen, waarin de agrarische beroepsbevolking nagenoeg overal beneden 25% en veelal reeds beneden 15% van het totaal is gedaald. Daar is van voedselgebrek en ondervoeding geen sprake meer; de uitzonderingen zijn er om de regel te bevestigen en kunnen in elk geval niet toegeschreven worden aan een ontoereikende produktie. Het dieet is er, met name vanwege het grote aandeel van de eiwitten, over het algemeen bevredigend. De vraag naar voedsel in haar totaliteit genomen vertoont per hoofd van de bevolking nauwelijks een stijging. De veranderingen in het voedselgebruik komen vooral neer op verschuivingen in de richting van meer veredelde produkten, duurdere kwaliteiten, fraai verpakte en voor direkt gebruik gereed gemaakte produkten.

X Tegenover deze over het geheel genomen geringe toename van de vraag, zeker wanneer deze af boerderij wordt berekend, staat een zij het geleidelijke maar blijkbaar ook min of meer onafwendbare, in belangrijke mate door de ontwikkelingen buiten de landbouw geïnduceerde stijging van de agrarische produktie. Per hoofd van de bevolking wordt in West-Europa en Noord-Amerika momenteel zeker 15% meer voedsel geproduceerd dan vóór 1940.

Ⓟ Het in verhouding tot de koopkrachtige vraag (te) ruime aanbod en het ontstaan van overschotten van verschillende produkten hebben - mede onder invloed van het in de ontwikkelde landen gevoerde landbouwbeleid - ertoe geleid dat sedert ca 1952 op de wereldmarkten de prijzen van vele agrarische produkten onder een voortdurende druk kwamen te staan¹. Hoewel in deze landen, in het ene land in meerdere mate dan in het andere, de doorwerking van de wereldmarktprijzen tot aan de binnenlandse producenten voor een goed deel werd verhinderd, heeft zich dikwijls ook een sterke druk geuit op de inkomensontwikkeling van de agrarische bevolking, uiteraard met grote verschillen van land tot land en tussen de onderscheiden groepen van producenten.

Hierin ligt, althans voor een belangrijk deel, de verklaring van het feit dat in de geïndustrialiseerde landen, tegen de aanvankelijke verwachting van velen in, van een vermindering van de overheidsinterventie in de agrarische sektor niets terecht gekomen is. Vooral omstreeks 1930 was hiermede, vanwege de landbouwkrisis, aangevangen en daarna waren de overheidsbemoeiingen gebleven in verband met de krappe voedselsituatie tijdens en kort na de oorlog. In de daarop volgende jaren, welke in nagenoeg alle ontwikkelde landen een sterke economische expansie en aanmerkelijke groei van het nationale produkt te zien gaven, bleek de economische positie voor de agrarische bedrijfstak in verhouding tot die van de meeste andere bedrijfstakken geleidelijk zwakker en ongunstiger te worden.

1. F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1962*, pag. 35.

invloed op inkomens → veel OV ingrijpen omdat
de agr. sector de problemen zelf niet kan op.

Tegelijkertijd werd steeds duidelijker dat de economische groei van deze volkshuishoudingen diepingrijpende wijzigingen ten aanzien van de landbouwsector mogelijk maakten en uitlokten en dat bij dit proces van aanpassing de agrarische bedrijven en bevolking voor een aantal grote problemen van economische, sociale en psychologische aard werden geplaagd, welke zij zonder hulp van overheidswege niet op een aanvaardbare wijze tot een oplossing konden brengen. Hierin ligt voor een ander belangrijk gedeelte de verklaring van de vele en toegenomen activiteiten van de overheid met betrekking tot de landbouw.

Zeker als een van de eersten heeft Th. W. Schultz, in samenwerking met enkele collega's van de Universiteit van Chicago, studie gemaakt van de interdependentie tussen de verschillende sectoren in een economisch ontwikkelde economie en met name van de invloeden, welke van de niet-agrarische bedrijfstakken – speciaal de industrie – op de landbouw uitgaan. In zijn eerste hieraan gewijde werk 'Agriculture in an Unstable Economy' (1945) stelt hij bij zijn analyse van de onevenwichtige en moeilijke positie van de landbouw: 'In a developing industrial¹ economy there are basic forces at work reshaping the supply and demand for farm products, pushing supply ahead of demand and thus setting the stage for low earnings for most people engaged in agriculture'².

Het zijn ongetwijfeld vooral de krachten, werkzaam aan de vraag- en aanbodzijde van de agrarische produkten, welke in een ontwikkelde expanderende volkshuishouding enerzijds aanzienlijke en voortdurende veranderingen in de gehele agrarische structuur mogelijk en noodzakelijk maken en anderzijds, tezamen met enige andere factoren, een grote invloed uitoefenen op de rentabiliteitsbasis van de agrarische bedrijfstak en op de gehele sociaal-economische positie van de agrarische bevolking.

Als de belangrijkste factoren, welke in een ontwikkelde volkshuishouding bij en tengevolge van een verdere economische groei op de structuur en positie van de landbouwsector inwerken, zien we:

- de ontwikkeling van de vraag naar landbouwprodukten (§ 2);
- de vorderingen van wetenschap en techniek met hun invloed op de agrarische produktie (§ 3);
- de steeds verdergaande sociaal-maatschappelijke integratie van de agrarische bevolking in de volksgemeenschap (§ 4);
- de concurrentiestructuur van de landbouw (§ 5).

zie blz 7

1. 'industrial economy' is bij Schultz synoniem met 'economisch ontwikkelde volkshuishouding' zie voetnoot, pag. 9.
2. pag. 9.

ink elant hoe p ink b ink
v voedsel

§ 2. ONTWIKKELINGEN AAN DE VRAAGZIJDE

Bij een stijging van de welvaart, welke een economische expansie met zich meebrengt, treden veranderingen op in het bestedingspatroon van de consumptieve huishoudingen, onder meer in de vorm van een geleidelijk dalend aandeel van de voedseluitgaven in de totale bestedingen. Bij onderzoeken naar de reactie van de vraag naar voedsel op veranderingen in de inkomens, met andere woorden bij studies omtrent de inkomenselasticiteit van de vraag naar voedsel wordt veelal uitgegaan van de wet van Ernst Engels. In 1857 formuleerde hij – de publicatie volgde pas vele jaren later – deze wet als volgt: 'hoe armer een gezin des te groter deel van de totale uitgaven moet het voor voedsel besteden', aangevuld met 'hoe rijker iemand is des te kleiner deel van zijn uitgaven wordt voor voedsel gebruikt'¹.

De talrijke studies omtrent het verband tussen inkomens en voedseluitgaven, welke speciaal sedert ongeveer 1925 met behulp van voedselbalansen, huishoudbudgets en tijdreeksen zijn verricht, hebben de essentie van Engels' wet bevestigd. Zij stemmen namelijk met elkaar overeen in de algemene conclusie: over het geheel genomen geeft de inkomenselasticiteit van de voedseluitgaven naargelang de inkomensniveaus van de bevolkingsgroepen aanzienlijke met de inkomens corresponderende variaties te zien, welke zich bewegen tussen een hoge elasticiteit van 1,0 of nog meer bij de groepen met uiterst lage inkomens en een zeer lage elasticiteit van 0,1 of nog minder bij de zeer hoge inkomens².

In de hoogontwikkelde landen zijn er natuurlijk nog aanzienlijke verschillen tussen de diverse inkomensgroepen wat betreft het aandeel van de voedseluitgaven in de gezinsbestedingen en de inkomenselasticiteit van deze uitgaven. Maar naarmate de welvaart stijgt en de massa der bevolking hierin deel heeft – mede ten gevolge van het gevoerde sociaal-economisch beleid, waardoor een meer gelijke inkomensverdeling tot stand komt – wordt het percentage ook steeds kleiner van het aantal gezinnen met (zeer) lage inkomens, bezien vanuit de mogelijkheid tot bevrediging van hun voedselbehoeften. Dientengevolge nemen in deze landen de uitgaven voor voedsel, per hoofd berekend, bij de groei van de welvaart weliswaar nog toe, maar in steeds afnemende mate; m.a.w. de inkomenselasticiteit van de vraag naar voedsel wordt geleidelijk geringer.

De onderzoeken, speciaal in de U.S.A. verricht, hoewel onderling niet altijd goed vergelijkbaar, bevestigen deze ontwikkeling in de tijd: naarmate de onderzochte periode dichter bij het heden ligt blijkt de inkomenselasticiteit

1. M. C. Burk, Ramifications of the Relationship between Income and Food, *J.F. Ec.*, febr. 1962, pag. 115–125.

2. F.A.O. *The State of Food and Agriculture 1957*, Chapter III (Factors Influencing the Trend of Food Consumption), pag. 78.

farmers share
agr. prod. 60-40% v. voedsel
voedselpakket → be en verwerf (transport)

lager te zijn. De berekeningen en ramingen voor de situatie van nu monden uit in een elasticiteit van (hoogstens) 0,4 en (waarschijnlijk) 0,3¹. Studies met betrekking tot de situatie in de noordwest-europese landen, waar het inkomen per hoofd veelal nog aanmerkelijk beneden dat in de U.S.A. ligt, resulteren wel in enigszins hogere cijfers, welke echter vrij algemeen niet boven 0,5 liggen². Geconcludeerd moet dan ook worden dat in de ontwikkelde landen van Noord-Amerika en Noord-West-Europa de inkomenselasticiteit nu reeds niet hoger is dan 0,5 of nog minder en bij een verhoging van welvaart en levensstandaard nog verder zal dalen.

Maar deze elasticiteit betreft de totaliteit van de vraag naar voedseluitgaven. Het totale voedselpakket bestaat echter uit 2 componenten: eendeels de produkten, zoals ze op de agrarische bedrijven zijn voortgebracht, en anderdeels de be- en verwerking, transport en verdere diensten gepresteerd in de stadia tussen boerderij (tuinderij) en de aankoop door de uiteindelijke consumenten. Uit de diverse onderzoeken³ is naar voren gekomen dat het aandeel van de eerste component – de waarde van de produkten berekend af boerderij – in de economisch ontwikkelde landen uiteenloopt van 60% tot beneden 40% van de totale voedseluitgaven en, bovendien en vooral, dat dit aandeel, de zgn. 'farmers' share of the consumer dollar for food' daalt naarmate het inkomen per hoofd stijgt.

Eveneens is gebleken dat de inkomenselasticiteit voor de tweede component, de na het verlaten van de boerderij aan de produkten toegevoegde prestaties (transport, be- en verwerking, conservering, diepvriezen, verpakken, voorbereiden⁴, restaurants, etc.) aanmerkelijk hoger is dan die voor de eerste component. Bij stijging van de welvaart verandert de verhouding tussen de inkomenselasticiteit voor de produkten af boerderij en die voor de daarna toegevoegde prestaties geleidelijk verder ten ongunste van de eerste⁵. Dit leidt ertoe dat de toename van de vraag naar de produkten van de agrarische bedrijven – en voor de landbouwsector is deze vraag van doorslaggevende betekenis – bij verhoging van de levensstandaard nog geringer is dan

1. zie o.a. M. C. Burk, o.c.; E. O. Heady, *Agricultural Policy under Economic Development*, 1962, pag. 225-230; G. S. Shepherd, *Agricultural Price Analysis* (fifth edition) 1963, pag. 15-17.

2. U.N.O./F.A.O., *European Agriculture in 1965*, 1961, pag. 36-42; E.E.G., *Entwicklungstendenzen der Erzeugung und des Verbrauchs von Nahrungsmitteln in der E.W.G., 1956-1965*, Reiche Landwirtschaft 2, 1960, pag. 18-22; E.E.G. *De gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten; 'prognoses 1970'*, Serie Landbouw nr. 10, 1963, spec. pag. 15-16.

3. zie o.a. studies, in vorige voetnoot vermeld; voorts P. Lamartine Yates, *Food, Land and Manpower in Western Europe*, 1960, pag. 84-87, en E. O. Heady, o.c., pag. 229-230.

4. produkten met 'built-in-service' of met een 'built-in-maid'.

5. St. J. Hiemstra, How much is being spent in the United States this year for food?, *Agricultural Situation*, sept. 1963, pag. 11. Schrijver wijst o.a. op het feit dat in de periode 1950-1962 de totale waarde van de tweede component – de zgn. total marketing bill – steeds ongeveer 12% uitmaakt van de beschikbare persoonlijke inkomens (na aftrek van belastingen); het aandeel van de voedseluitgaven daalde van bijna 25% tot beneden 19%, terwijl het aandeel van de Amerikaanse landbouw terugliep van 8 naar 5%.

den ink ↑ clas v voedsel ↓
voor farmers share ↓
0,5 = $\frac{1}{2} \cdot 0,7 + \frac{1}{2} \cdot 0,3$? = 0,3
uit bovenvermelde cijfers omtrent de inkomenselasticiteit (ten onrechte) zou kunnen worden afgeleid.¹

Op grond van de verschillende ramingen kunnen we voor Noord-West-Europa uitgaan van inkomenselasticiteiten van 0,5 voor de totale voedseluitgaven, resp. 0,7 voor de tweede component en een landbouw-aandeel in de voedseluitgaven van 50%. Daaruit volgt een inkomenselasticiteit van de vraag naar de produkten af boerderij van 0,3². Voor de U.S.A. – met een veronderstelde inkomenselasticiteit van de voedseluitgaven van 0,36 en voor de tweede component van 0,5 en een 'farmers' share' van 40% – komt de inkomenselasticiteit van de vraag naar de produkten van de agrarische bedrijven op 0,15 te liggen: 'Further per capita income growth, given population, will not increase the aggregate physical demand for food but can increase expenditure on foods at the farm level by around 0.15 percent for each percent increase in income'³. Bij een sterke economische expansie van b.v. 25% per hoofd van de bevolking over een periode van 5 jaar zal de vraag naar voedsel, berekend af boerderij, uiteindelijk nog geen 4% zijn gestegen; in andere ontwikkelde landen zal de stijging wel wat groter zijn, doch meestal niet meer dan 7½ à 10%. In de onderontwikkelde landen is de situatie duidelijk anders: 'A second implication of the high elasticities of food expenditure at low income levels is that a rapidly expanding demand and market for the more expensive foods, including protective foods, may be expected from a relatively small rise in per caput income in the underdeveloped countries'⁴.

X
Uit het citaat van Heady blijkt dat – althans naar zijn mening, welke overigens door velen⁵ wordt gedeeld – de vraag naar voedsel per hoofd in fysieke hoeveelheden gemeten in de Verenigde Staten niet meer toeneemt⁶. De toename van de voedseluitgaven, voorzover deze betrekking hebben op de produkten af boerderij, komt daar uitsluitend, in de meeste andere ontwikkelde landen voor het grootste deel, op rekening van verschuivingen in de richting van betere kwaliteiten en op het agrarisch bedrijf meer veredelde produkten (b.v. meer mager vlees en slachtpluimvee, fijnere groenten, kwaliteitsfruit, etc. tegenover minder broodgraan, aardappelen, peulvruchten, grove groenten, spek en vet vlees)^{7,8}.

1. verg. ook D. E. Hathaway, Agriculture in an Unstable Economy Revisited, J.F. Ec., aug. 1959, spec. pag. 488-489.

2. H. B. Krohn, Vorausschau auf die Versorgungslage der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1970, Agrarw., nov. 1962, pag. 351, en G. Weinschenck, Die E.W.G. und der Strukturwandel der deutschen Landwirtschaft, Ber. ü. Lw., 1963, Heft 2, pag. 213.

3. Heady, o.c. pag. 230.

4. F.A.O., The State of Food and Agriculture 1957, pag. 109-110.

5. zie o.a. M. Burk, o.c., pag. 123.

6. Een soortgelijke situatie bestaat waarschijnlijk ook reeds in Zweden; vermoed wordt dat dit mede beïnvloed is door de daling van het deel der bevolking, dat zware handenarbeid verricht, zie UNO/FAO, European Agriculture; A Statement of Problems, 1954, pag. 27.

7. U.N.O./F.A.O., European Agriculture in 1965, pag. 1.

8. Bij stijging van de inkomens neemt de vraag naar sierteeltprodukten, zoals bloemen, aanmerkelijk toe. Hier spelen, in tegenstelling met de situatie bij de meeste voedingsmiddelen, de beperkingen van de fysieke capaciteiten van de menselijke maag geen rol.

als er toe name is in ontb. → naar hogere
kwaliteit: mager vlees ipv aardappelen

De inkomenselasticiteit van de vraag loopt dan ook wat de afzonderlijke voedselprodukten betreft sterk uiteen. De situatie dienaangaande verschilt echter van land tot land – en in elk land weer tussen de onderscheiden streken en bevolkingsgroepen – vanwege verschillen in verbruiksgewoonten, reeds bereikt consumptiepeil, verhouding tussen de prijzen van de (min of meer) onderling vervangbare produkten, enz.¹ Uit de verschillende onderzoeken komt voor de westeuropese landen de volgende globale indeling van produkten naar inkomenselasticiteit- van de vraag naar voren:

- met negatieve elasticiteit: broodgraan, aardappelen, peulvruchten, spek;
- met nagenoeg inelastische vraag: consumptiemelk;
- met weinig elastische vraag: rijst, suiker, eieren, varkensvlees, kaas, boter, plantaardige vetten;
- met vrij grote elasticiteit (0,4 of meer): rund- en kalfsvlees, vers fruit, citrusfruit en – in bepaalde landen – slachtpluimvee.

Hoewel de veranderingen in de voedselgewoonten bij toename van de welvaart voor een deel van de agrarische producenten goede kansen bieden, is alles bij elkaar genomen het effect hiervan op de produktiemogelijkheden voor de gehele landbouwsector niet bijzonder groot. Een verruiming van de afzet- en produktiemogelijkheden voor de landbouwbedrijfstak als geheel is immers slechts aanwezig voorzover deze wijzigingen in verbruikers-gewoonten in totaal meer prestaties op de agrarische bedrijven vergen.

Het bekende verschijnsel van scherpe prijsveranderingen – naar boven en naar beneden – bij betrekkelijk geringe wijzigingen aan de aanbodszijde van voedingsmiddelen illustreert duidelijk dat de vraag naar voedsel star is en maar zwak reageert op prijsveranderingen. De lage prijselasticiteit van de voedselvraag vindt haar verklaring in de eigengeaardheid van de behoefte aan voedsel: deze moet dag in dag uit bevredigd worden, zij is uiterst dringend voorzover het de essentiële voedselbehoefte² betreft en wordt, wanneer daarin is voorzien, snel en in steeds toenemende mate ingeperkt tengevolge van de fysieke limiet van de menselijke maag.

Het meten van de prijselasticiteit van de vraag naar voedsel, in haar totaliteit genomen, is ook en misschien vooral in de ontwikkelde landen bijzonder moeilijk: het betreft hier talloze, in menig opzicht onderling vervangbare produkten, onderhevig aan prijsfluctuaties op korte en langere termijn, enz. In de Verenigde Staten zijn desondanks verschillende ramingen gemaakt, welke (voor perioden in het verleden, met name tussen 1921–1940) resulteerden in een prijselasticiteit voor voedsel in de winkel van –0,4 of minder³. Dit betekent dat een toename van het aanbod van voedsel met 1% –

1. verg. E.E.G., *Entwicklungstendenzen der Erzeugung und des Verbrauchs von Nahrungsmitteln in der E.W.G.*, 1965–1965, pag. 14–60.

2. de konkrete inhoud varieert naar plaats en tijd en van persoon tot persoon.

3. F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1957*, pag. 87, en W. W. Cochrane, *Farm Prices, Myth and Reality*, 1958, pag. 38.

$-0,25 = \frac{dQ}{dP} \rightarrow \frac{dQ}{dP} = \frac{dQ}{dP} = \frac{+1}{-0,25} = -4$

bij eenzelfde bevolking en inkomenspeil – een prijsverlaging met 2½% of meer ten gevolge heeft.

De uitkomsten van meer recente ramingen wijzen echter in de richting dat de prijselasticiteit in de loop van de tijd, bij het welvarender worden van het Amerikaanse volk, geleidelijk geringer is geworden. Voor de huidige situatie wordt een prijselasticiteit van -0,25 als waarschijnlijk eerder aan de hoge dan lage kant beschouwd¹. Een dergelijke ontwikkeling ligt trouwens in de lijn van de verwachtingen: naarmate de mens beter gevoed is, mogelijk geworden door stijging van zijn inkomen, wordt zijn voedselbehoefte steeds meer beperkt door de fysieke opname-capaciteit. Bovendien remmen naast de vermindering van het aantal personen, die zware handenarbeid presteren, ook overwegingen van medische aard en de bezorgdheid voor het lichamelijke uiterlijk – verschijnselen welke het rijker worden van een volk begeleiden – de voedselbehoefte verder af.

Evenals ten aanzien van de inkomenselasticiteit is aangegeven moet onderscheid gemaakt worden tussen de prijselasticiteit van de voedselvraag, berekend bij de consument, en die, berekend af boerderij. Deze laatste ligt in verband met de starheid (met name naar beneden) van de marge tussen producent en consument beduidend lager dan de eerste. De inkomensstijging en de daarmee gepaard gaande geleidelijke daling van het 'landbouwaandeel' in de uitgaven van de uiteindelijke voedselverbruikers werken ook hier in de richting van een vermindering van de prijselasticiteit af boerderij². Waar men voor de U.S.A. een prijselasticiteit af boerderij aanneemt van -0,15 (of minder), is het verantwoord voor de westeuropese landen een cijfer van rond -0,25 aan te houden. Bij een krap aanbod van (de belangrijke) voedingsmiddelen zullen de producentenprijzen aanzienlijk stijgen, n.l. ongeveer 4× zo veel als het aanbod is afgenomen; daarentegen zullen de producentenprijzen sterk dalen wanneer het aanbod groter wordt.

Het ligt voor de hand dat de prijselasticiteit voor de afzonderlijke voedingsproducten over het algemeen groter is dan die voor het totale voedselpakket: 'The price elasticity of food in aggregate is much lower than for commodities which make up the aggregate because substitution among foods is not then possible'³. De grote mate van onderlinge vervangbaarheid tussen vele voedingsmiddelen maakt het bijzonder moeilijk, zeker wanneer het gaat over producten met sterk fluktuerende prijzen, te berekenen in welke mate de vraag naar een bepaald produkt reageert op veranderingen in de prijs⁴.

De prijselasticiteit van de vraag is zeer gering voor producten, welke essentiële onderdelen vormen van de dagelijkse voeding, en groter voor producten

1. E. Heady, o.c., pag. 224.

2. zie o.a. U.N.O./F.A.O., *European Agriculture in 1965*, pag. 43-44.

3. Heady, o.c., pag. 224.

4. zie o.a. F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1957*, pag. 96; U.N.O./F.A.O., *European Agriculture in 1965*, pag. 44; E. Wöhlken, *Die Preiswürdigkeit von Geflügelfleisch*, Agrarw., aug. 1963, pag. 248-251.

met een meer-luxe karakter, ten aanzien waarvan de mogelijkheden beschikken tot inkrimping of uitbreiding

X



rijelativitet =

04

$$p_{g,el} \equiv \frac{dS}{dV} = \frac{1}{\alpha} = q_{el}$$

§ 3. INVLOED VAN VOORUITGANG IN WETENSCHAP EN TECHNIEK

De ontwikkelingen, welke zich in de geïndustrialiseerde landen gedurende de laatste decennia in de landbouwsector hebben voltrokken, wijken fundamenteel af van die welke Ricardo, Malthus en Stuart Mill in hun theorieën omtrent economische vooruitgang meenden te moeten voorspellen. De stelling van J. St. Mill: 'agricultural skill and knowledge are of slow growth, and still slower diffusion'¹ gaat duidelijk niet meer op. Integendeel door de vorderingen van wetenschap en techniek, verbonden aan de economische groei van de volkshuishouding, zijn een snelle rationalisatie en verhoging van de agrarische produktie mogelijk gemaakt en ook in de hand gewerkt.

Vooraf in de Verenigde Staten is na de oorlog getracht een beter inzicht te verwerven in het karakter van de aanbod-functie in de agrarische sektor². In een beschouwing gewijd aan een congresrapport³, waaraan vele economen bijdragen hadden verleend, concludeerde M. Clawson dat er algemene overeenstemming over bestaat dat de aanbod-functie van de landbouw zeer inelastisch is, dat de totale landbouwproduktie zal blijven toenemen, nageenough onafhankelijk van het prijsniveau van de agrarische produkten, en dat de dominerende faktor met betrekking tot de stijging van de agrarische produktie gelegen is in de vorderingen van de agrarische technologie⁴.

Deze vooruitgang moet men in de brede zin van het woord nemen; zij omvat niet alleen de nieuwe mogelijkheden op het terrein van machines en werktuigen, uitgangsmateriaal, bemesting, etc. maar ook de betere vakbekwaamheid en ondernemers-capaciteiten, enz.⁵ Cochrane gaat zover dat hij 80% van de toename van de agrarische produktie in de U.S.A. tussen 1940 en 1958 toeschrijft aan de technologische vooruitgang. Anderen, zo geeft hij toe, menen dat 50 à 60% van de produktie-vergroting verklaard kan worden

1. *Principles of Political Economy*, pag. 721. In de originele tekst (1848) voorzag St. Mill echter de mogelijkheid van belangrijke uitvindingen, waardoor het aanbod van agrarische produkten sterk zou kunnen stijgen; zie Th. W. Schultz, *The Economic Organization of Agriculture*, 1953, pag. 19.

2. zie hiervoor o.a. C. Gislason, *The Nature of the Aggregate Supply of Agricultural Products*, *J.F. Ec.*, febr. 1952, pag. 83-95; Th. W. Schultz, *Reflections on Agricultural Production, Output and Supply*, *J.F. Ec.*, aug. 1956, pag. 748-762; Sh. E. Johnson and K. L. Bachman, *Technical Peculiarities of Agricultural Supply*, *Proceedings Int. Conf. Agr. Ec.* 1958, pag. 68-82.

3. *Policy for Commercial Agriculture; its Relation to Economic Growth and Stability* (Joint Economic Committee Report, nov. 1957).

4. *Policy for Commercial Agriculture Re-examined; a Review Article*, *J.F. Ec.*, aug. 1958, pag. 553-554.

5. In 'Farm Technology, Foreign Surplus Disposal and Domestic Supply Control', *J.F. Ec.*, dec. 1959, omschrijft W. W. Cochrane dit als volgt: 'The rain of new knowledge across the land, the technological revolution sweeping over agriculture, is not a narrow thing tied to machinery and equipment - it is a broad thing involving improved skills in labor and management, the relocation, recombination and area specialisation of commodity enterprises, and the farm adaptation of new techniques. All of these avenues of new knowledge application, acting and interacting, are raising production functions, lowering cost functions and expanding output in agriculture' (pag. 887).

uit een toename van de 'total inputs in agriculture' en 50 à 40 % uit de technologische vooruitgang; het feit dat deze cijfers aanmerkelijk uiteenlopen houdt nauw verband met verschillen in opvatting ten aanzien van de afschrijvingspercentages voor machines en werktuigen¹.

Ook Schultz is de mening toegedaan dat slechts een klein deel van de produktie-toename het gevolg is van additionele (conventionele) inputs. Hij meent te moeten concluderen dat 'the declining importance of additional inputs in the expansion of agricultural production in the United States is the outstanding fact that emerges from these data'². In dit verband stelt hij dat in de studies omtrent economische groei en (agrarische) produktie-verhoging onvoldoende aandacht is geschonken aan enkele belangrijke factoren, met name aan de invoering van nieuwe produktiemethoden en -technieken en aan verbeteringen in de kwaliteit van de personen die in de agrarische sektor werkzaam zijn.

In de westeuropese landen zijn in de loop van de naoorlogse jaren, onder invloed van de economische vooruitgang, soortgelijke ontwikkelingen in de landbouwsektor naar voren getreden als in de U.S.A.³. Ook in Westeuropa zijn langs allerlei wegen nieuwe technisch-economische mogelijkheden en nieuwe kennis en wetenschap voor de landbouw beschikbaar gekomen. Tegelijkertijd worden de agrarische producenten, door een combinatie van diverse factoren, ertoe gebracht van de nieuwe mogelijkheden op ruime schaal gebruik te maken.

Grote wetenschappelijke vorderingen (zgn. 'inventions') zijn op talrijke terreinen te constateren, zoals ten aanzien van machines en werktuigen; bestrijding van ziekten onder vee en gewassen; selectie van uitgangsmateriaal (b.v. hybriden-mais en -kuikens); grondonderzoek, -bewerking en -bemesting (kunstmest); veevoeder en veevoeding; kassen en stookinstallaties; waterhuishouding (water wordt in land- en tuinbouw steeds meer een faktor in het minimum)⁴; beperking van verliezen via drogen, conserveren, sneller en beter transport, enz. Op al deze gebieden zijn en worden grote bijdragen verleend door de in de ontwikkelde landen telkenjare toenemende research-activiteiten van hogescholen, instituten en (coöperatieve en particuliere) bedrijven.

Van (het overgrote deel van) de resultaten van deze research kunnen de boer en tuinder in al deze landen vrijelijk kennis nemen en gebruik maken; zij hebben hierbij weinig last van licenties, patenten of soortgelijke beperkende regelingen. Het kennis nemen en toepassen van meer moderne produktie-

1. zie artikel, in vorige voetnoot vermeld, pag. 887.

2. Reflections on Agricultural Production, Output and Supply, *J.F. Ec.*, aug. 1956, pag. 753 (en 757).

3. zie o.a. U.N.O./F.A.O., *European Agriculture in 1965*, pag. 8 e.v., en W. Schaefer-Kehnert, Wandlungen in der Agrarstruktur unter dem Einfluss der Technik, *Ber. ü. Lw.*, aug. 1961, pag. 217-229.

4. zie o.a. G. A. Pavelis, Irrigation, Technology and Agricultural Development in the United States, *Fatis Review*, nr. 2 1963, pag. 38-44.

methoden wordt sterk bevorderd door de verbeteringen op het terrein van het algemeen vormend en het op de exploitatie van een agrarisch bedrijf gericht onderwijs en ook door de intensievere voorlichting, welke – met inschakeling van de moderne middelen – aan de agrariërs wordt gegeven door overheidsdiensten, agrarische organisaties en instellingen en – op menig gebied ook – door particuliere ondernemingen. Zodoende gaat de stroom van 'inventions' gepaard met een stroom van 'innovations', met een toepassing van nieuwe produktie-technieken op zeer ruime schaal.

Op zich behoeft de toepassing van betere produktiemethoden op een bedrijf niet steeds tot verhoging van de produktie te leiden, maar in de praktijk blijken echter op het gros van de agrarische bedrijven produktiviteitsverhoging en produktietoename hand in hand te gaan. Dit samengaan ligt ten aanzien van verschillende nieuwe produktiemethoden voor de hand. Zo betekent de vervanging van dierlijke door mechanische trekkracht dat het areaal, tot dan toe gebruikt voor de produktie van voedsel voor de paarden, vrijkomt voor de teelt van produkten voor de markt¹. Verbetering van de watervoorziening, aanwending van kunstmest en bestrijdingsmiddelen en van meer en beter veevoeder, aanschaf van stookinstallaties, modernisering van bedrijfsgebouwen, aankoop van melkmachines, produktiever uitgangsmateriaal, beperking van oogst-verliezen, produktie-specialisatie, enz. zullen op de betreffende bedrijven eveneens nagenoeg automatisch tot een hogere produktie en een groter marktaanbod leiden.

De struktuur van de landbouwbedrijfstak is als het ware één sterke stimulant tot produktieverhoging op het merendeel van de bedrijven:

- deze bedrijfstak bestaat uit talloze kleine bedrijven; elk afzonderlijk bedrijf heeft geen enkele invloed op de markt en gaat bij zijn beleid en beslissingen uit van een oneindige prijselasticiteit²; *→ kleine*
- vaak kunnen land, arbeid, machines, gebouwen, veevoeder, etc. voor de voortbrenging van verschillende agrarische produkten worden gebruikt;
- de ondernemers, die met de algemene economische vooruitgang en welvaartsstijging meer economisch (moeten) gaan denken en handelen, streven naar behoud, zo mogelijk versterking van hun inkomenspositie via een hogere produktie per ha, per dier en per arbeidskracht, hetgeen veelal inhoudt een grotere produktie op het bedrijf³.

We menen derhalve te mogen konkluderen dat vanuit de algemene economische expansie en vooruitgang een sterke tendens uitgaat in de richting van een verhoging van de produktie op zeer vele agrarische bedrijven.

1. zie o.a. G. Thieden, Das landwirtschaftliche Zugkraftgefüge in der E.W.G., *Agrarw.*, mei 1961, pag. 145–150.

2. Heady, o.c., pag. 215.

3. verg. Johnson and Bachman: 'Adoption of new technology means reduced cost per unit of output but, as indicated, this result is usually associated with an increase in total output', o.c., pag. 70.

M.a.w. de toename van de agrarische produktie wordt in sterke mate geïnduceerd door de ontwikkelingen buiten de landbouw. De ruimte voor produktie-verhoging bij toepassing van moderne methoden is uiteraard het grootst in die gebieden en op die bedrijven waar de exploitatie nog het minst aan de nieuwe mogelijkheden aangepast is en nog grote onbenutte produktiereserves aanwezig zijn¹.

Bij een economische groei van de volkshuishouding vindt er echter ook een afvloeiing van produktiefactoren, met name van arbeid, uit de landbouw plaats. Wat het effect van deze afvloeiing op de totale agrarische produktie betreft volstaan we hier met W. W. Wilcox te citeren: 'It is of interest to observe that since World War II the dynamic effect of labor leaving agriculture probably has been output-increasing. Labor leaving a continuing commercial farm enterprise often is replaced by modern mechanical equipment which results in improved technical production practices and always requires amortization, hence puts pressure on the family to increase output. If it is a son or daughter of the farm family itself who leaves, the young migrant may require financing for a period until he finishes an educational or training program. This additional financial burden also stimulates efforts to increase output and income on the home farm. When land is released by established farm operators leaving agriculture, on balance it probably goes to more efficient producers. Given the present labor supply and improved technology available for use in agriculture, similar influences are expected to continue dominant for at least another five or 10 years'².

De geleidelijke stijging van de landbouwproduktie in de meeste westeuropese landen sedert 1950, bij een sterke daling van het aantal agrarische beroepspersonen, wijst er duidelijk op, dat ook in West-Europa de economische groei een stijging van de landbouwproduktie (nog steeds) in de hand werkt. Hierop en op de beïnvloeding van de produktie-omvang door maatregelen tot verbetering van de agrarische structuur komen we in hoofdstuk VI terug.

1. U.N.O./F.A.O., *European agriculture in 1965*, pag. 8-27, en Th. L. M. Thurlings, Landbouw en economische groei, *Landbouwkundig Tijdschrift*, okt. 1962, pag. 719.
2. The Farm Policy Dilemma, *J.F. Ec.*, aug. 1958, pag. 566.

§ 4. GROEIENDE SOCIAAL-MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE VAN DE AGRARISCHE BEVOLKING IN DE VOLKSGEMEENSCHAP

De ontwikkelingen en veranderingen, welke in de volkshuishouding en -gemeenschap plaats vinden, gaan aan de agrarische bevolking niet ongemerkt voorbij. In de ontwikkelde landen wordt, sterk gestimuleerd door de economische expansie en welvaartstijging, het contact tussen de agrarische bevolking en de andere bevolkingsgroepen steeds veelvuldiger en inniger. Het platteland wordt steeds meer opgelegd en minder geïsoleerd via meer en betere wegen en transportmogelijkheden, het pendelen naar grotere plaatsen, de vestiging van industrieën, het wonen van niet-agrariërs in de dorpen, de toenemende differentiatie van beroepen, etc. Vele dorpen verliezen hun agrarisch karakter, dat eeuwenlang de stempel op de dorpsamenleving had gelegd¹.

Door deze en andere veranderingen ten plattelande en in de dorpen komen de gezinnen van boeren, tuinders en landarbeiders als het ware dagelijks en in tal van opzichten in aanraking met hetgeen er buiten het dorp en buiten de landbouw geschiedt. Deze confrontatie wordt nog versterkt door de moderne communicatie-middelen: dagbladen, tijdschriften, films, radio, televisie. Vele andere factoren intensiveren dit contact van de agrarische bevolking met de buitenwereld. Steeds meer kinderen uit agrarische gezinnen volgen (al of niet agrarisch) onderwijs elders, hebben reeds een beroep buiten de landbouwsector gevonden of zijn voornemens dit te doen. In steeds toenemende mate kiezen jongens en meisjes uit agrarische gezinnen hun (toekomstige) partners bij andere bevolkingsgroepen, enz.²

X Zodoende worden, van buiten en van binnen uit, de agrarische gezinnen in een steeds nauwer en inniger contact gebracht met de buitenwereld. Uiteraard zijn er dienaangaande aanzienlijke verschillen te constateren van land tot land, van gebied tot gebied, van dorp tot dorp en van gezin tot gezin. Maar in alle ontwikkelde landen is er een sterk groeiende communicatie van de agrarische bevolking met de andere bevolkingsgroepen. Daardoor worden de agrariërs – zowel wat betreft de onderlinge relaties in het gezin als wat betreft hun sociaal-psychologische houding naar buiten – steeds meer beïnvloed door de ontwikkelingen in de gehele volksgemeenschap. Boeren, tuinders, landarbeiders en hun kinderen laten zich dan ook in hun gehele doen en laten in toenemende mate leiden door hetgeen ze bij de andere sociale groeperingen waarnemen.

1. 'Das Dorf im alten Sinne war eine relativ kleine Siedlung, in der sich das Zusammenleben und Zusammenwerken der Menschen auf der Grundlage einer wie immer gearteter landwirtschaftlicher Beschäftigung vollzog. Der Kern der alten Dorfes bildet ohne Zweifel das Bauertum', H. Kötter, *Landbevölkerung im Sozialen Wandel*, 1958, pag. 94.

2. A. Maris en R. Rijnveld e.a., *Landbouw en Platteland in een stroomversnelling*, spec. hoofdstuk VII, *Veranderend Platteland*, pag. 159–194; P. von Blanckenburg, *Einführung in die Agrarsoziologie*, vooral Teil II, *Die Landbevölkerung in der Industrie-gesellschaft*, 1962, pag. 62 e.v.; G. Würzbacker u.a., *Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung*, 1961; H. Kötter, *Landbevölkerung im Sozialen Wandel*.

Hofstee formuleert dit als volgt: 'Door de steeds intensievere aanraking van de plattelanders met de niet-landelijke bevolking en mede door het steeds sterker overheersen van deze niet-landelijke groepen in onze samenleving als geheel, is hetgeen in de stedelijke samenleving zich voordoet voor de plattelandsbevolking steeds meer maatstaf geworden voor eigen wensen en verlangens. In sociologische termen uitgedrukt, de stad werd voor het platteland de 'reference group', de groep, die men zich tot voorbeeld stelt voor het eigen gedrag en voor het inrichten van eigen leven'¹.

Dit komt tot uiting op allerlei gebieden, zoals ten aanzien van huisvesting, duurzame consumptiegoederen (meubilair, radio, televisie, auto's en brommeters, etc.), kleding, ontspanning, verzekering tegen sociale risico's, huwelijksleeftijd, opleiding en beroepskeuze van kinderen, enz. Steeds duidelijker blijkt dat de agrariërs desiderata ten aanzien van inkomen en inkomenszekerheid, levensstandaard en levenswijze, arbeidstijd en -omstandigheden hebben, desiderata welke zij – uiteraard op een min of meer subjectieve wijze – baseren op de situatie bij de niet-agrarische bevolking en op de ruimere mogelijkheden, welke daar bij stijging van de welvaart ontstaan.

Dit proces van sociale integratie van de agrarische bevolking in het geheel² bevordert – tezamen met andere factoren en met grote variaties van streek tot streek – een aantal ontwikkelingen, welke voor de agrarische structuur en de exploitatie van agrarische bedrijven van grote betekenis zijn, zoals:

- een grotere beroepsmobiliteit: de weerstanden tegen afvloeiing uit de landbouw worden geringer, aanvankelijk speciaal bij de vreemde arbeidskrachten, in een later stadium ook bij de kinderen van boeren en tuinders en tenslotte ook bij de boeren zelf;
- een groeïende belangstelling voor onderwijs en voorlichting;
- een meer economische instelling van de agrarische ondernemers, o.a. vanwege de wensen ten aanzien van inkomen en levensstandaard;
- een toenemende drang tot veranderingen in de bedrijfsvoering – via aanschaf van machines, modernisering van gebouwen, specialisatie – ook met het oog op wensen met betrekking tot arbeidsomstandigheden;
- een geringer beroep op de medewerking van vrouw, dochter(s) en jeugdige kinderen op het bedrijf, althans toenemende weerstanden van deze personen daartegen³;
- een geringere omvang en betekenis van de zgn. burenhulp, voorheen het belangrijkste middel om arbeidsmoeilijkheden op het bedrijf (en in het gezin) op te vangen;

1. 75 jaar ontwikkeling van de nederlandse landbouw, *Driekwart eeuw plattelandsgroei*, 1963, pag. 113.

2. dat op vele gezinsbedrijven gepaard gaat met een proces van desintegratie van gezin en bedrijf; zie o.a. von Blanckenburg, o.c., pag. 94.

3. Daartegenover staat echter dat in menig geval bij een krappe(re) arbeidsbezetting op het bedrijf vrouwenarbeid een normaal verschijnsel is gebleven. Bovendien worden, zeker in bepaalde gebieden, wanneer de man elders gaat werken, vele kleine bedrijven nog een aantal jaren verder geëxploiteerd, waarbij vaak de vrouw het overgrote deel van de werkzaamheden verzorgt. Dit komt o.a. in verschillende streken van Duitsland veelvuldig voor.

- een toenemende bereidheid tot het aangaan van leningen (buiten de kring van familieleden) voor investeringen in het bedrijf, met name bij de jongere generatie;
- een in omvang en urgentie groeiende claim vanuit de gezinssfeer op besteding van de beschikbare financiële middelen met vanzelfsprekend consequenties met betrekking tot de middelen welke in de bedrijfssfeer (kunnen) worden aangewend;
- een meer positieve instelling ten opzichte van diverse maatregelen in het structurele vlak, b.v. ten opzichte van ruilverkavelingen en vestiging van industrieën in plattelandsgebieden;
- een ontwikkeling in de landbouwwereld in de richting van eisen, aan de overheid en de gemeenschap gesteld, ten aanzien van het waarborgen van een zekere bestaanszekerheid en het deelnemen aan de algemene welvaarts-toename voor de agrarische producenten; deze verlangens kunnen zich gemakkelijk uiten in allerlei felle acties en in een zekere radicalisering van een deel van de landbouwbevolking.¹
- deze veranderingen bij de agrarische bevolking geven vaak ook aanleiding tot het ontstaan van spanningen, frikties en conflicten in afzonderlijke agrarische gezinnen en in de landbouwwereld in zijn geheel; in dit verband wijzen we slechts op het zgn. 'conflict des générations'.²

1. zie o.a. P. Rambaud, *Révoltes et révolution paysanne dans la France contemporaine*, *Sociologia Ruralis*, nr. 2, 1964, pag. 101-115.

2. verg. M. Debatisse *La révolution silencieuse; Le Combat des paysans*, 1963, pag. 47.

16 → volledig vrije concurr.

§ 5. DE CONCURRENTIE-STRUKTUUR VAN DE LANDBOUW

De economische positie van een bedrijfstak wordt ook beïnvloed door haar concurrentiestructuur en door de situatie dienaangaande in de andere sectoren van de volkshuishouding. In dit opzicht zijn de verschillen bijzonder groot: terwijl de landbouw zich kenmerkt door een marktvorm van nagenoeg volledig vrije concurrentie, bestaan in vele andere sectoren allerlei regelingen en posities, welke concurrentie-beperkend werken.

De concurrentie-structuur van de landbouw, het geheel van concurrentieverhoudingen binnen de agrarische sektor, tussen de agrarische producenten onderling, benadert (met name wanneer de overheid niet intervineert) heel dicht het ideaal-type van volledige concurrentie¹. In deze bedrijfstak is het aantal bedrijven buitengewoon groot; de bedrijven zijn (bijna) alle klein van omvang, zeker in verhouding tot de totale produktie (dit geldt ook voor de situatie met betrekking tot de afzonderlijke produkten). De bedrijven kunnen individueel geen invloed uitoefenen op de markten², daar het marktaandeel zelfs van de grootste bedrijven relatief gering is.

De toegang tot de agrarische produktie en tot de markten van produktiemiddelen is over het algemeen voor ieder vrij. Ook is – behoudens enige uitzonderingen³ – elke producent vrij in de bepaling van de omvang van zijn produktie en aanbod, al worden de feitelijke mogelijkheden op dit terrein vaak gelimiteerd door de beperkte omvang van het areaal, gebrek aan kapitaal of ondernemerscapaciteiten. Wanneer de produkten marktrijp zijn, moeten ze, meestal op korte termijn, worden afgezet op markten, welke open zijn en wat de prijsvorming betreft geen lokaal, maar landelijk karakter hebben. Het kennismaken en het toepassen van nieuwe produktie-methoden staan eveneens voor een ieder open.

Terecht stelt Plate ten aanzien van de concurrentiestructuur van de landbouw dan ook: 'Es sind mithin alle wesentlichen Merkmale des vollkommen Polypols gegeben. Bei dieser Marktform gibt es keine praktische Möglichkeiten zur Wettbewerbsbeschränkung durch die Produzenten'⁴. Het is in zekere zin verwonderlijk dat boeren en tuinders hun bedrijfsgenoten in het eigen land vooral zien als collega's, hoewel ze toch elkaar's concurrenten zijn in de volle omvang van het woord, niet alleen op de afzetmarkten maar o.a. ook op de grondmarkt.

Bij de veelheid van bedrijven, waarvan het merendeel uit relatief kleine

1. 'An approach to what economists term pure competition', zo stelt J. K. Galbraith, *The Affluent Society*, (Pelican edition) 1962, pag. 78.

2. van agrarische produkten ('Absatzmärkte') en van agrarische produktiemiddelen ('Bezugsmärkte').

3. deze bestaan vooral in voor de afzonderlijke bedrijven vastgestelde produktie- en afzetquota, zoals voor bepaalde sierteeltprodukten in Nederland, en voor tabak, katoen, diverse granen, etc. in de U.S.A.

4. Gedanken über die Wettbewerbsverhältnisse in der deutschen Landwirtschaft und ihre gegenwärtigen Veränderungen, *Agrarw.*, nov. 1962, pag. 343.

mogelijkh. voor prod en afzet regulering gering.
alle veiling geeft min prijs bood koop => heb aan prijsdru

gezinsbedrijven bestaat, zijn in de agrarische sektor de mogelijkheden voor een produktie- en afzetregulering uiterst gering, zelfs bij een sterke concentratie bij aankoop en afzet op coöperatieve basis. De concurrentie tussen de agrarische bedrijven zelf met name wat produktie-omvang betreft verandert daardoor hoegenaamd niet. De grote voordelen, welke coöperatieve samenwerking voor de agrarische bedrijven kunnen afwerpen, spruiten vooral voort uit het feit dat daardoor de concurrentie in de stadia van verwerking en distributie ten gunste van de landbouw wordt beïnvloed. Onder bepaalde omstandigheden kan langs deze weg ook aanbod-regulerend worden opgetreden, zoals via het stelsel van ophoudprijzen dat door het Nederlands Centraal Bureau van Tuinbouwveilingen voor diverse produkten wordt toegepast¹.

Door maatregelen, rechtstreeks of indirect door de overheid getroffen, kan concurrentie-beperkend ingegrepen worden aan de aanbod-kant, maar speciaal door inperking van de zgn. 'externer Wettbewerb'², d.w.z. door bescherming van de inlandse producenten tegen buitenlandse concurrentie. Daarentegen zijn, ook wanneer uitgegaan wordt van een gesloten volkshuishouding, de mogelijkheden tot concurrentie-inperking door middel van produktie-regelingen van overheidswege betrekkelijk gering. Dergelijke regelingen (bij de doorvoering hiervan komen overigens grote praktische en psychologische moeilijkheden naar voren) zijn voor enige afzonderlijke produkten wel uitvoerbaar, met name wanneer het gaat om produkten voor de voortbrenging waarvan slechts een klein deel van de in de landbouwsektor aanwezige produktiefactoren grond en arbeid wordt aangewend. Maar produktie-beperkende maatregelen, welke de individuele bedrijven rechtstreeks raken, leiden spoedig tot ernstige verstarring van bedrijfsvoering en -structuur en tot expansie van de voortbrenging bij andere produkten³.

Bij een economische groei van de volkshuishouding verandert deze concurrentie-structuur van de agrarische bedrijfstak niet wezenlijk: de marktform van een nagenoeg volledig vrije mededinging, waarin geen producent reden heeft tot produktie-beperking beneden zijn optimale omvang, blijft gehandhaafd. Wel treden er door de economische expansie wijzigingen op in de onderlinge concurrentie-positie van de afzonderlijke producenten, zulks uit hoofde van de verschuivingen aan de vraagzijde, de nieuwe mogelijkheden op het gebied van produktiemethoden en de veranderde prijsrelaties op de 'factor-markets'.

Bij een economische groei zal op de kapitaalmarkt de concurrentie tussen de agrarische bedrijven onderling scherper worden, daar deze steeds meer kapitaal behoeven en boeren en tuinders in toenemende mate bereid zijn

1. Over zekere mogelijkheden tot regulering aan de aanbodzijde beschikken ook zgn. Producers Marketing Boards, welke in vele Britse landen bestaan, dit echter vooral omdat zij van overheidswege betrekkelijk verregaande bevoegdheden hebben verkregen.

2. R. Plate, o.c., pag. 343.

3. hierop wordt later uitvoerig teruggekomen (hoofdstuk V, § 4).

concurrentie → concurrentie structuur is veranderd nu
→ concurrentie op het markt en grondmarkt
onbeperkte concurrentie komt in prijzen tot den bij → dalen

hiervoor kredieten op te nemen¹. De concurrentie op de grondmarkt zal enerzijds geringer worden door de afvloeiing van velen uit de landbouw maar anderzijds worden versterkt doordat de toepassing van moderne produktie-technieken (machines en werktuigen) vaak vergt dat het bedrijf over een groter areaal kan beschikken. Betere transportmogelijkheden kunnen voor agrarische producenten in een tot dusverre slecht ontsloten gebied leiden tot een verlichting van de concurrentie op de afzetmarkt maar tegelijkertijd de concurrentie voor bedrijven in andere gebieden verscherpen.² Verbeteringen ten aanzien van onderzoek, onderwijs en voorlichting zullen ook als effect hebben dat de concurrentie met name bij de afzet nog intensiever wordt, omdat zij de toepassing van nieuwe produktiemethoden, dikwijls resulterend in een grotere produktie juist vanwege de agrarische produktie-struktuur, op ruime schaal in de hand werken.

Daarenboven wijzigen zich ten gevolge van economische groei de concurrentie-verhoudingen tussen de agrarische sektor en de overige sectoren³, o.a. op de markten van de produktiefaktoren. De toenemende vraag naar grond voor niet-agrarische bestemmingen (woningbouw, industrieterrein, wegen en kanalen, recreatie, enz.) verscherpt de concurrentie op de grondmarkt en werkt prijsopdrijvend, al zal deze invloed van streek tot streek uiteenlopen. De concurrentie op de arbeidsmarkt is tengevolge van de economische expansie bijzonder sterk vergroot, hetgeen onder meer geleid heeft tot een omvangrijke afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw en een aanmerkelijke verhoging van de landarbeiderslonen (en van de inkomenswensen van boeren, tuinders en medewerkende gezinsleden). Wanneer economische groei vergezeld gaat met ruime besparingen, kan het voor de landbouw gemakkelijker worden in zijn groeiende kapitaalsbehoefte te voorzien. Maar dikwijls blijkt dit toch op grote moeilijkheden te stuiten speciaal wanneer – zoals in Italië, Frankrijk, Duitsland en Denemarken – het overgrote deel van de besparingen naar niet-agrarische investeringen wordt weggezogen.

De vrijwel onbeperkte concurrentie tussen de agrarische producenten onderling op de afzetmarkten heeft – voorzover de overheid niet ingrijpt – tot gevolg dat het aanbod van agrarische produkten, met de veranderingen welke zich daarin voordoen, en de vraag naar deze produkten, met de daarin optredende wijzigingen, volledig tot uiting komen in de marktprijzen, en wel – althans op korte termijn – nagenoeg geheel onafhankelijk van het niveau van de kosten op de agrarische bedrijven⁴. Tengevolge van de lage prijselasticiteit

1. Afvloeiing van personen uit de landbouw gaat bovendien zeer vaak gepaard met het onttrekken van kapitaal aan de landbouwsektor.

2. 'Change in technology and transport may completely alter the region's comparative advantage either favorably or unfavorably' (D. C. North, Agriculture in Regional Economic Growth, J.F. Ec., dec. 1959, pag. 947).

3. Plate gebruikt hiervoor de term 'Intersektoraler Wettbewerb', o.c., pag. 341.

4. verg. o.a. A. Hanau, Die Stellung der Landwirtschaft in der sozialen Marktwirtschaft, Agrarw., jan. 1958, pag. 9.

relatie met prod. hsh (opkt)

lage prijsstijging van vraag en aanbod, aard = veel
prijssensico

van de vraag en de voor een goed deel door factoren van natuurlijke aard veroorzaakte aanbod-schommelingen doen zich dan ook zeer grote fluktuaties in de prijzen voor, zeker in de prijzen af boerderij.

Zodoende worden boeren en tuinders met aanzienlijke marktprijs-risico's geconfronteerd, hetgeen een goede produktie-planning ten zeerste bemoeijlijkt. Bovendien zullen deze producenten bij een ontwikkeling, waarbij de produktie sneller toeneemt dan de vraag, ook te maken krijgen met een voortdurende druk op de prijzen van hun produkten. Produktiviteitsverbeteringen zullen dan, d.w.z. wanneer ze een produktie-uitbreiding uitlokken die de toename van de vraag overtreft, erin resulteren dat de voordelen daarvan als het ware automatisch doorgegeven worden aan de consumenten en niet ten goede komen aan de producenten (als groep genomen)¹.

Het zou het kader van deze studie te buiten gaan wanneer uitvoerig ingegaan werd op de concurrentiestructuur in de niet-agrarische sectoren, welke overigens de economische positie van de landbouw sterk beïnvloeden kan. De zeer uitgebreide literatuur omtrent de marktvormen, onvolledige concurrentie, concentraties, economische machtsposities, etc. wijst er duidelijk op dat in vele sectoren van een volledig vrije concurrentie geen sprake is. Dit blijkt ook uit het feit dat alle ontwikkelde landen een wetgeving hebben ter bestrijding van zekere concurrentie-beperkende afspraken en misbruiken van economische macht.

Het is aan geen twijfel onderhevig dat buiten de agrarische bedrijfstak tal van regelingen, welke de onderlinge mededinging beperken, tot stand zijn gekomen door middel van kartels, trusts en andere vormen van ondernemers-overeenkomsten; door concentratie van bedrijven; door licenties en patenten; door machtsposities van werknemersorganisaties; door allerlei vormen van prijsbindingen en al of niet stilzwijgend getroffen tariefafspraken (in vele delen van de dienstensektor), enz.² Erkend moet worden dat dergelijke vormen van samenwerking de onderlinge concurrentie, althans in vele gevallen, niet geheel uitschakelen en dat zij ook grote nationaal-economische en/of sociale voordelen kunnen afwerpen.

Maar deze marktvormen en machtsposities vergemakkelijken de afwenteling van gestegen kosten – of de realisering van wensen naar hogere inkomens – op de verbruikers. Zij bieden ook betere mogelijkheden om de voordelen van de produktiviteitsstijging (voor een groot deel) niet door te geven aan de consumenten, maar deze te reserveren voor de in de betreffende bedrijven werkzame produktiefactoren³. Uiteraard doen zich in dit opzicht grote ver-

1. verg. W. W. Cochrane, *Farm Prices; Myth and Reality*, 1958, pag. 94 e.v.; J. M. Brewster, *The Impact of Technical Advance and Migration on Agricultural Society and Policy*, *J.F. Ec.*, dec. 1959, pag. 1178–1179; L. G. Tweeten and J. S. Plaxico, *Long-Run Outlook for Agricultural Adjustments Based on National Growth*, *J.F. Ec.*, febr. 1964, spec. pag. 45–49.

2. zie o.a. R. Plate, *Marktstellung der Landwirtschaft und Disparität*, *Agrarw.*, febr. 1958, pag. 52–60.

3. Niehaus zegt hieromtrent: 'Es ist den Arbeitern durch ihren gewerbschaftlichen Zusam-

gran. bedrijfstak in zwakke marktpositie
voor prod. midd. voor landb => laag: prijzen de resten

schillen voor van land tot land, van sektor tot sektor en van produkt tot produkt (en naargelang de conjuncturele en arbeidsmarkt-situatie).

Desondanks is het o.i. interessant te wijzen op de geheel andere ontwikkelingen, welke bepaalde industrieën in de U.S.A. in vergelijking met de landbouw te zien hebben gegeven. Terwijl de produktie van staal in de periode 1950/60 schommelde tussen 90 en 120 (1950 = 100), ging de gemiddelde prijs van staal steeds naar boven tot 150; de produktie van auto's varieerde tussen 70 en 135, maar de prijs steeg geleidelijk tot 130; de produktie van landbouwmachines bewoog zich tussen 60 en 100, doch de prijs steeg tot 130. (Bij deze industrieën was derhalve sprake van een 'Mengenkonzunktur', niet van een 'Preiskonjunktur'). Daarentegen nam de agrarische produktie toe tot 125 maar het gemiddelde prijspeil van de agrarische produkten (beïnvloed door het overheidsbeleid!) fluktueerde tussen 110 en 90¹.

De agrarische bedrijfstak verkeert ten gevolge van haar concurrentiestructuur in een relatief zwakke marktpositie. Op de markten van agrarische produktiemiddelen (veevoeder, kunstmest, bestrijdingsmiddelen, bedrijfsgebouwen, machines en werktuigen) bestaan van de kant van de producenten/aanbieders machtsposities in velerlei vormen. Dat is ook, en wel in toenemende mate, het geval op de markten van agrarische produkten: de concentratie van de vraag gaat op vele terreinen steeds verder (maalbedrijven, vleesindustrie, conservenindustrie, etc. en de grootwinkelbedrijven, chain-stores, enz.)². Lanzilotti trekt uit zijn studie de volgende conclusie: 'The above data and analysis indicate the kind of structure, market power, behaviour and market results to be expected from food processing and agricultural supply industries. By contrast, the structural features of agriculture, i.e. the size-distribution of farms, product homogeneity, level of managerial skill, exit barriers, demand-supply elasticities, etc., are conducive to an inferior bargaining position for farmers vis-à-vis both buyers and suppliers'³.

Deze relatief zwakke concurrentiestructuur van de agrarische bedrijfstak

menschslus gelungen, den Unternehmern von ihrem Gewinn etwas abzutrotzen. Viel wichtiger aber ist dasz sie ihren Anteil an der dauernden Zunahme der Arbeitsproduktivität bekommen haben . . . Unternehmerzusammenschlüsse mit kartelartiger Zielsetzung und gewerbschaftliche Lohnpolitik können sich auch ganz gut auf kosten der konsumenten einigen. Ich bitte doch einmal zu bedenken dasz man nich ohne weiteres und kritiklos die Industriewerke loben darf, die dank einer Monopolstellung ihren Arbeitern besondere Vergünstigungen geben. Im der freien Konkurrenz-wirtschaft wären die Warenpreise gesenkt worden, was allen Konsumenten zugute gekommen wäre', (*Leitbilder der Wirtschaft- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft*, pag. 115).

1. ontleend aan Heady, o.c., pag. 117.

2. zie o.a.: F. Gerb, Die Konzentration der Nachfrage nach Nahrungsgütern, *Agrarw.*, sept. 1963, pag. 272-278; R. F. Lanzilotti, The Superior Market Power of Food Processing and Agricultural Supply Firms - its Relation to the Farm Problem, *J.F. Ec.*, dec. 1960, pag. 1228-1247; K. Pritzkolet, Monopole in der Nahrungsmittelindustrie, *Agri Forum*, nr 1 t/m 6 1964.

3. o.c., pag. 1243. (President Johnson vermeldt in zijn Farm Message 1964 dat 'half of every dollar spent on food now goes to fewer than a hundred giant chain-stores'). Deze ontwikkelingen vergen aan de kant van de agrarische producenten een verdergaande samenwerking tussen de coöperaties en een concentratie van het aanbod door boeren en tuinders.

↓ !

is een van de belangrijkste factoren, waardoor de positie van de landbouw bij een stijging van het algemene loon- en prijspeil aanmerkelijk verzwakt kan worden. Forse loonsverhogingen, verkorting van de werktijd, geldontwaarding, enz. hebben een zeer verschillende uitwerking op de positie van de onderscheiden groepen van bedrijven en bevolkingsgroepen. 'Those individuals and groups will suffer most (from inflation) who have least control over their prices or wages and hence the least capacity to protect themselves by increasing their own return'¹. Hieronder valt – zo vervolgt Galbraith – het gros van de agrarische bedrijven, dit vooral vanwege de concurrentiestructuur van de landbouw en de veelal lage inkomens-elasticiteit van de vraag naar de agrarische produkten.



1. J. K. Galbraith, o.c., pag. 183.

BELANGRIJKSTE VERANDERINGEN EN PROBLEMEN

§ 1. BELANGRIJKSTE VERANDERINGEN

In elk ontwikkeld of onderontwikkeld land wordt de structuur van de landbouw in sterke mate bepaald door bevolkingsaantal, oppervlakte en hoedanigheid van de cultuurgrond, stadium van economische ontwikkeling, welvaartsniveau, institutioneel kader, consumptiegewoonten, enz. Wanneer zich belangrijke wijzigingen hierin voordoen, zal ook de agrarische structuur, vroeger of later, in diverse opzichten gaan veranderen. Over langere perioden gezien komen de veranderingen in de landbouwstructuur vooral neer op wijzigingen met betrekking tot de 'allocation of resources', de allocatie en aanwending van produktiefactoren voor de agrarische produktie. M.a.w. de structuur van de agrarische bedrijfstak wijzigt zich doordat veranderingen optreden in de absolute hoeveelheden van, en in de onderlinge verhoudingen tussen, de produktiefactoren arbeid, grond en kapitaal, voor de voortbrenging van land- en tuinbouwprodukten aangewend¹.

In een reeds ontwikkelde volkshuishouding, welke over een reeks van jaren een flinke groei vertoont, zal de structuur van de landbouw zeker niet ongewijzigd gehandhaafd blijven. Dan werken immers, zoals in het voorafgaande hoofdstuk werd aangegeven, allerlei krachten van technische, economische en sociaal-maatschappelijke aard zeer sterk in op de agrarische bedrijfstak en bevolking, ook op de afzonderlijke agrarische bedrijven en gezinnen.

Van doorslaggevende betekenis hierbij is dat op de markten van de produktiefactoren en -middelen (de 'factor markets') en in de prijzen-kostenstructuur voor de landbouw ingrijpende veranderingen optreden². Zo worden de onderlinge verhoudingen tussen de prijzen van machines en werktuigen, kunstmest, veevoeder, brandstof, grond en arbeid, geheel anders. Tegelijkertijd wijzigen zich de relaties tussen de prijzen van de verschillende produktiemiddelen en de producentenprijzen van de onderscheiden agrarische produkten.

Van uiterst grote invloed is dat ten gevolge van de aanzienlijke verhoging van het loonpeil bij een jarenlange expansie ook in de landbouw de menselijke arbeid veel duurder wordt. Dit geldt niet alleen voor de vreemde arbeidskrachten maar in snel toenemende mate ook voor de arbeid van de boer en

1. verg. H. H. Herlemann, *Grundlagen der Agrarpolitik*, 1961, pag. 50-78.

2. zie o.a. R. Plate und E. Woermann, *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, 1962, en W. Schaefer-Kehnert, *Wandlungen in der Agrarstruktur unter dem Einfluss der Technik*, *Ber. ü. Lw.*, aug. 1961, pag. 217-229.

zijn gezinsleden, zulks vanwege de steeds verder gaande sociaal-maatschappelijke integratie van de agrarische bevolking.

Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat enerzijds de produktie-faktor arbeid in de landbouw aanmerkelijk duurder en ook schaarser wordt – in verhouding tot de situatie van weinig jaren terug – (en blijft worden) en dat anderzijds de funktie van de produktiefaktor kapitaal in de landbouw steeds belangrijker wordt. Dit uit zich onder meer in een toenemende aanwending door de agrarische bedrijven van allerlei zakelijke produktiemiddelen, welke goeddeels op niet-agrarische bedrijven worden geproduceerd en waarvan het aanbod snel uitgebreid kan worden. De produktiefaktor grond daarentegen is, althans wat het areaal betreft, in de landen van Noord-West-Europa en Noord-Amerika sedert 1940 niet voor uitbreiding van betekenis vatbaar.

Gelet op de snelle economische vooruitgang in deze landen is het niet verwonderlijk dat de landbouw in een betrekkelijk korte periode eerst in beweging is gekomen en vrij spoedig zelfs in een echte stroomversnelling is geraakt. De grote wijzigingen, welke zich in deze landen ten aanzien van de agrarische sektor hebben voorgedaan, zijn natuurlijk tot stand gekomen onder invloed van hetgeen zich in de nationale volkshuishouding en -gemeenschap afspeelde. De grote verschillen tussen de afzonderlijke landen wat betreft het niveau van economische ontwikkeling, het tempo van de economische groei, de ontwikkeling van de werkgelegenheid, bevolkingsgroei, de agrarische structuur zelf etc. hadden ook konsekventies ten aanzien van de wijzigingen in de landbouwsektor. De veranderingen zijn bovendien beïnvloed door de economische relaties – ook op het agrarische terrein – met de buitenwereld (deze landen vormen immers geen gesloten volkshuishoudingen) en door het beleid, zoals dit door de overheden in elk land op allerlei terreinen werd gevoerd (het landbouwbeleid inbegrepen)¹.

Daar de agrariërs in hun gehele doen en laten – de ene eerder en sterker dan de andere – reageren op de nieuwe verhoudingen, waarmee zij in concreto geconfronteerd worden, en het complex van deze omstandigheden van land tot land – en van streek tot streek – sterk uiteenloopt, zijn ook de veranderingen in de landbouwstructuur geenszins overal dezelfde. Maar toch zijn zij in de landen van Noord-West-Europa en Noord-Amerika duidelijk in dezelfde richtingen gegaan, zij het dat met betrekking tot tempo en omvang van de veranderingen grote verschillen te constateren zijn.

De belangrijkste wijzigingen, welke zich in de agrarische structuur van de ontwikkelde landen – in het ene deel reeds sedert de jaren veertig, in het andere deel speciaal na 1950 – voltrokken of op gang zijn gekomen, zijn o.i. vooral de volgende (welke in onderling verband en wisselwerking staan);
– de relatieve en absolute vermindering van de agrarische beroepsbevolking (a);

1. zie b.v. voor de ontwikkeling in West-Duitsland: G. Weinschenck, Die E.W.G. und der Strukturwandel der deutschen Landwirtschaft, Ber. ü. Lw., juli 1963, pag. 205-224.

- (2) - de toenemende kapitaalintensiviteit van de landbouw (b);
 (3) - de verhoging van de produktiviteit in de landbouw (c).

a. Vermindering van de agrarische beroepsbevolking

Dat de economische groei van de volkshuishouding gepaard gaat met een daling van het aandeel van de agrarische beroepsbevolking in de totale beroepsbevolking is een normaal verschijnsel¹. De agrarische bevolkingsgroep heeft ook in het verleden in nagenoeg alle landen voortdurend een deel, niet zelden een aanmerkelijk deel van haar natuurlijke aanwas zien afvloeien naar andere bedrijfstakken (of naar andere landen); in verschillende landen is vanaf een bepaald ontwikkelingsstadium het absolute aantal agrariërs zelfs gaan teruglopen². Vóór 1940 is in alle ontwikkelde landen van Noord-West-Europa en Noord-Amerika het aandeel van de landbouw in de produktieve bevolking regelmatig gedaald, behalve in Groot-Brittannië waar de daling vanaf het einde der 18de eeuw zeer snel is verlopen.

De voortdurende, maar ook geleidelijke vermindering sedert 1890 van het percentage, door de landbouw in de totale beroepsbevolking ingenomen, komt voor een aantal landen uit de volgende cijfers duidelijk naar voren³.

Tabel 1

Aandeel van de landbouw in de totale beroepsbevolking⁴

in %

Land	± 1890	± 1900	± 1910	± 1920	± 1930	± 1940	1966
Groot-Brittannië	10½	9	8	7	6½	6	
Verenigde Staten	42	37	31	26	22	20	
Canada	45½	40	34½	33	29	27	
Zwitserland	38	31½	30	26	24½	20½	
Zweden	53½	50	44½	40½	36	32	
Nederland	32	30	27	23	20	17	9
Denemarken	40	37	35	32	29	25	

a. in 1940 werd geen volks- en beroepstelling gehouden.

1. zie o.a.:

J. Fourastié, *Le Grand Espoir du XXe siècle*, 1950;

Colin Clark, *The Conditions of Economic Progress*, 1951;

E. M. Ojala, *Agriculture and Economic Growth*, 1952;

W. A. Lewis, *The Theory of Economic Growth*, 1955;

W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth*, 1962;

K. O. Campbell, *Rural Population Movements in Relation to Economic Development*, *Proceedings Int. Conf. Agr. Ec.* 1958, pag. 309-320.

2. P. Quante, *Die Flucht aus der Landwirtschaft*, 1933; H. Böker, *Der Ruckgang der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung, seine Ursachen und seine wirtschaftliche und soziale Bedeutung*, *Internationale Landwirtschaftliche Rundschau*, I Agrarwirtschaft, 1942, no. 12, pag. 385-447; F. Dovring, *Land and Labour in Europe 1900-1950*, (2nd edition) 1960.

3. Uiteraard past enige reserve ten aanzien van de exaktheid en onderlinge vergelijking van deze cijfers, o.a. in verband met de omschrijving van agrarische beroepsbevolking.

4. deze cijfers zijn voor het overgrote deel ontleend aan Th. W. Schultz, *Agriculture in an Unstable Economy*, pag. 87, en aan het zo juist vermelde artikel van H. Böker.

In Ned. vol. gezien, een
 zeer sterke daling sinds
 de laatste jaren

Belgie 9%
 Frankrijk 19%

Land = a 1950 overal een enorme daling in de agrarische beroepsbevolking!

Maar met name in de recente jaren is overduidelijk gebleken, dat de landbouw bij en tengevolge van de economische groei een – wat beroepspersonen en werkgelegenheid betreft – inkrimpende bedrijfstak, een ‘declining industry’ of ‘schrumpelendes Gewerbe’ is, dit niet alleen in relatieve maar ook in absolute zin¹. Ten aanzien van de ontwikkeling in West-Duitsland stelt H. Niehaus dat ‘de jaren vijftig gekenmerkt zijn door een zo snelle vermindering van de (agrarische) arbeidskrachten dat het in de nieuwe geschiedenis zonder voorbeeld is en ook geen parallel in andere economische sectoren vindt². Deze uitspraak geldt voor de meeste andere landen van Noord-West-Europa en Noord-Amerika, zij het dat in enkele landen zoals de Verenigde Staten en Zweden een scherpe daling van de agrarische bevolking reeds tussen 1940 en 1950 plaats vond.

Tabel 2 geeft een goed inzicht in deze spectaculaire ontwikkeling, waarbij vooral wat de absolute cijfers betreft rekening gehouden moet worden met de ontwikkeling van de totale beroepsbevolking en met de relatief grote natuurlijke aanwas van de agrarische bevolking in een groot deel van deze landen³.

Tabel 2

Ontwikkeling van de agrarische beroepsbevolking tussen ± 1950 en ± 1960⁴.

Land	1950		1960	
	x 1000	in % van de gehele beroepsbeb.	x 1000	in % van de gehele beroepsbev.
West-Duitsland	5.135	22	3.542	16
België	423 ^a	12 ^a	372	10
Luxemburg	35 ^a	26 ^a	31 ^b	21 ^b
Frankrijk	5.400	29	4.570	23
Italië	8.261	40	6.320	30
Nederland	747 ^a	19 ^a	447	11
Verenigd Koninkrijk	1.142 ^b	6,0 ^b	1.079 ^b	4,6 ^d
Zweden	632	20	448	13
Denemarken	518	23	403 ^d	18 ^d
Zwitserland	355	16	292	12
Verenigde Staten	7.331	12	5.463 ^d	7 ^d
Canada	1.007 ^c	19 ^c	728 ^d	11 ^d

a. 1947; b. 1959; c. 1951; d. 1961.

1. hoewel in diverse landen, zoals Engeland, België en Duitsland, het absolute aantal agrarische beroepspersonen reeds vóór de eerste wereldoorlog aan het verminderen was.
2. Glanz und Elend der wissenschaftlichen Agrarpolitik, *Agrarw.*, jan. 1962, pag. 3.
3. Wanneer het absolute aantal agrarische beroepspersonen gelijk zou blijven, zou er toch reeds een vaak niet aanzienlijke afvloeiing uit de landbouw zijn. Zo wijst Wilcox voor de U.S.A. erop dat in de jaren vijftig een netto-afvloeiing van de boerderij plaats vond van 7,2 miljoen personen bij een vermindering van de ‘farm population’ met 4,8 miljoen. (*Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, 1960, pag.1).
4. Deze cijfers zijn ontleend aan publicaties van de O.E.E.S. en de E.E.G.; voor het overgrote deel zijn het cijfers van beroepstellingen. Ze moeten met het nodige voorbehoud

Landbouw
cijfers
1950-1960
cijfers

Deze welhaast revolutionaire ontwikkeling houdt ten nauwste verband met het stadium en het tempo van de economische ontwikkeling. Ze is uiteraard in de verschillende landen mede beïnvloed door allerlei andere factoren, zoals o.a. in rapporten van het Internationaal Arbeidsbureau¹ en van de O.E.E.S.² is uiteengezet. Niet uit het oog mag worden verloren dat in al deze landen de mogelijkheden van afvloeiing uit de landbouw in de krisissenjaren, en in de meest westeuropese landen ook nog in de jaren veertig (oorlog, economische heropbouw), betrekkelijk gering waren.

Het aantal personen, werkzaam in de agrarische sektor, is in de landen van de E.E.G. snel teruggelopen en is nog snel aan het dalen. In 1950 werkte nog 30% van de beroepspersonen in de landbouw, in 1960 nog maar 21%; dit komt neer op een vermindering van 1/5 en met in totaal ruim 3½ miljoen personen³. Een raming voor 1963 resulteert in een percentage van 17,7 als het aandeel van de landbouw in de werkgelegenheid⁴. Ook in de andere landen van Noord-West-Europa en Noord-Amerika is na 1960 de vermindering van de agrarische beroepsbevolking in een snel tempo voortgegaan⁵.

Over het algemeen is – evenwel met aanmerkelijke verschillen tussen de afzonderlijke landen en streken – de afvloeiing uit de landbouw aanvankelijk het grootst bij de landarbeiders, bij wie de weerstanden tegen het kiezen van een ander beroep het geringst zijn en de zuigkracht van de andere bedrijfstakken het sterkst werkt. Bovendien gaan de – veelal wat grotere – bedrijven, waarop het grootste deel van de landarbeiders werk vindt, het eerst tot mechanisatie over en worden vreemde arbeidskrachten eerder afgestoten dan gezinsarbeidskrachten. Pas later, wanneer door de voortgeschreden sociaal-maatschappelijke integratie in de boerengezinnen de weerstanden tegen afvloeiing uit de landbouw geringer zijn geworden, gaan vele op het bedrijf medewerkende gezinsleden over naar niet-agrarische beroepen en wordt door (voor) vele kinderen een bestaan buiten de landbouw gekozen. De vermindering van het aantal bedrijfshoofden – en daarmee van het aantal bedrijven – komt meestal pas in een later stadium flink op gang⁶.

b. Toenemende kapitaalintensiviteit van de landbouw

In grote mate parallel lopend aan de vermindering van het aantal arbeidskrachten staat de evolutie van de landbouw in de richting van een grotere

worden gehanteerd (moeilijkheden rondom omschrijving agrarische beroepsbevolking, hoofdberoep, medewerkende vrouwelijke gezinsleden, seizoenarbeiders, enz.). Verg. E. W. Hofstee, 75 jaar ontwikkeling van de nederlandse landbouw, *Driekwart Eeuw Platte-landsgroei*, met name aantekening 17, pag. 125–127.

1. *Why labour leaves the land; a comparative study of the movement out of agriculture*, 1960.

2. *Rural Manpower and Industrial Development*, 1961.

3. H. B. Krohn und G. Schnitt, *Agrarpolitik für Europa*, 1962, pag. 16.

4. E.E.G.-Commissie, *verslag over de ontwikkeling van de sociale toestand in de gemeenschap in 1963*.

5. The OECD Member Countries, in: *The OECD Observer*, spec. pag. 20–21.

6. Verg. Maris en Rijnveld, o.c., pag. 70, en U.N.O./F.A.O., *European Agriculture in 1965*, pag. 14.

kapitaalintensiviteit en afhankelijkheid in zijn produktie van niet-agrarische sectoren. Terwijl de agrarische sektor talrijke arbeidskrachten ziet afvloeien naar andere bedrijfstakken gaat hij steeds meer een beroep doen op produkten en diensten van buiten en nemen zijn kapitaalinvesteringen toe.

Deze ontwikkeling van de Europese, met name van de westeuropese landbouw, in de periode 1950-1959 vormt het onderwerp van een uitgebreide studie, verricht door de landbouwafdeling van de E.C.E. (de economische commissie van de U.N.O. voor Europa) en de F.A.O.¹. Hierbij is de landbouw van elk land als een geheel (de 'nationale boerderij') beschouwd. De conclusie van dit onderzoek is dat de landbouw in een snel tempo geïntegreerd wordt in de algemene economie en meer en meer het karakter aanneemt van een industriële bedrijfstak. Deze ontwikkeling is weliswaar een geleidelijke maar is in de geïndustrialiseerde landen van Noord-West-Europa in de jaren vijftig bijzonder snel gegaan; daar is de landbouw een kapitaalintensieve bedrijfstak aan het worden².

In dit verband wijst het rapport vooral op 2 verschijnselen in de landbouw n.l. enerzijds de snelle toename van de lopende uitgaven voor allerlei behoeften van buiten de (nationale) landbouwsector en anderzijds de sterke groei van de kapitaal-investeringen.

Een indicatie van de eerste tendens geeft de volgende tabel, ontleend aan het zo juist vermelde rapport.³

Tabel 3

Geraamde veranderingen in produktie-uitgaven in 12 noord-westeuropese landen⁴
(tegen constante prijzen)

	x miljoen dollar		index 1959
	1950	1959	1950 = 100
aangekocht veevoeder, zaden en vee	2025	3390	167
kunstmest en bestrijdingsmiddelen	885	1400	158
onderhoud en reparatie	990	1210	122
brandstof, electriciteit, e.d.	435	725	167
overige	965	1225	127
totaal	5300	7950	150

Uit dit sterk toegenomen volume van goederen en diensten, van buiten de (nationale) landbouwsector betrokken⁵, blijkt dat de landbouw bij zijn pro-

1. *Towards a capital intensive agriculture*, 1961.

2. Part. I, General Review, pag. 2.

3. pag. 3.

4. West-Duitsland, Frankrijk, België, Nederland, Ver. Koninkrijk, Ierland, Noorwegen, Zweden, Finland, Denemarken, Oostenrijk en Zwitserland.

5. In de Verenigde Staten namen de lopende uitgaven - tegen constante prijzen - in deze 10 jaar met bijna 20% toe.

duktie steeds meer ingeschakeld wordt in de algemene economie met haar verregaande arbeidsverdeling en produktiespecialisatie¹. De groeiende betekenis van deze non-factor-inputs² tekent zich nog scherper af, wanneer deze inputs gesteld worden tegenover het totale volume van de factor-inputs dat in de landbouw van de ontwikkelde landen geleidelijk daalt.

Wat de omvang en samenstelling van deze non-factor-inputs betreft zijn er echter tussen de afzonderlijke landen aanzienlijke verschillen, welke niet alleen toegeschreven mogen worden aan verschillen in het niveau van algemene economische ontwikkeling en in de mate waarin de landbouw gemoderniseerd is³. Van grote invloed zijn o.a. ook de relatie tussen landbouw-areaal en agrarische bevolking, de omvang van de dierlijke veredelingsproduktie en de behoefte aan import-veevoeder. In enige landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, Nederland en België, maken de non-factor-inputs (exklusief de afschrijving op de duurzame produktiemiddelen) reeds meer dan 40% van de totale bruto-inputs van de landbouw uit, dit vooral vanwege de omvangrijke veevoederimporten en daarnaast vanwege het intensieve kunstmestgebruik en – speciaal voor Engeland – de ver doorgevoerde mechanisatie⁴.

In een land als de Verenigde Staten (en ook Frankrijk) is de veevoederimport van ondergeschikte betekenis; wel ziet men daar een toenemend gebruik van buiten de landbouwsektor bereid veevoeder. Dat in de U.S.A. het aandeel van de non-factor-inputs toch boven 50% ligt⁵ is dan ook vooral te verklaren uit het massale gebruik van 'industriële' produkten en niet-agrarische diensten: benzine, olie, electriciteit; onderhoud en reparatie machines, werktuigen en vrachtwagens; kunstmest en bestrijdingsmiddelen⁶.

2 Met betrekking tot de tweede tendens – de toename van de investeringen – kwam uit het onderzoek van de U.N.O./F.A.O. naar voren dat in de 12 Europese landen in het tijdvak 1950–1959 voor ongeveer 17 miljard dollar in de landbouwsektor werd geïnvesteerd (door agrarische ondernemers, verpach-

1. Een soortgelijke ontwikkeling speelt zich af bij de afzet: een steeds groter deel van de agrarische produktie komt op de markt, veelal als grondstof voor verdere be- of verwerking. Zie voor de innige vervlechting van de nederlandse land- en tuinbouw met de andere sectoren: A. Kraal, *Jaarverslag L.E.I. 1962*, pag. 18–33.

2. d.w.z. van goederen en diensten, voor de voortbrenging van agrarische produkten aangewend maar afkomstig van buiten de (nationale) landbouw. Daartegenover staan de zgn. factor-inputs, d.w.z. de prestaties van de eigenlijke agrarische produktiefactoren arbeid, grond en in de landbouw geïnvesteerd kapitaal. Zie voor deze termen J. Horring en P. C. van den Noort, Produktiviteit in de nederlandse landbouw 1949/61, *Landbouwkundig Tijdschrift*, febr. 1963, pag. 147–176.

3. Verg. FAO, *The State of Food and Agriculture 1963*, chapter III, Basic Factors affecting the Growth of Productivity in Agriculture, spec. pag. 121–125 (capital in agriculture).

4. *Towards a capital intensive agriculture, part. I*, pag. 24–25.

5. E. Heady, o.c. pag. 263 en 297, en C. E. Bishop and K. L. Bachman, *Structure of Agriculture, Goals and Values in Agricultural Policy*, 1961, pag. 246.

6. Een goed beeld van de non-factor-inputs van de westduitse landbouw geven K. Padberg en A. Nieschulz, Produktion, Verkaufserlöse und Betriebsausgaben der Landwirtschaft im Bundesgebiet, *Agrarw.*, febr. 1963, spec. pag. 43–50.

ters en overheden); het jaarlijkse investeringsbedrag – berekend tegen constante prijzen – nam in deze jaren, vooral na 1955, in progressieve mate toe¹. Bij deze investeringen vormden die in machines en werktuigen, met een aandeel van ruim 60 %, veruit het grootste bestanddeel; daarna kwamen de investeringen in bedrijfsgebouwen.

De groei van de investeringen in machines en werktuigen vond onder meer plaats door de reusachtige toename van het aantal tractoren. Het aantal landbouwtrekkers nam in de Europese landen van de O.E.C.D. tussen 1947 en 1960 met 300 % toe, namelijk van ruim 500.000 tot meer dan 2 miljoen stuks. In de U.S.A. en Canada was de motorisatie reeds jaren eerder ingezet; daar steeg het aantal tractoren in genoemde periode met 85 %, van bijna 2,9 tot ruim 5,5 miljoen stuks². Terwijl de motorisatie samenhangt met de reductie van de dierlijke trekkracht vindt de aanschaf van diverse andere machines, zoals maaidorsers en melkmachines, speciaal plaats met het oog op het duurder en schaarser worden van de arbeid. Tussen 1955 en 1960 nam het aantal van deze machines in Noord-West-Europa met rond 200 % toe^{3, 4}.

Een in vele ontwikkelde landen steeds belangrijker wordend investerings-terrein wordt gevormd door de agrarische bedrijfsgebouwen, vooral omdat een groot deel van de bestaande gebouwen – en hun inrichting en outillage – niet meer voldoen aan de voorwaarden, aan een moderne bedrijfsvoering gesteld. In verband hiermede en o.a. ook vanwege de vermindering van het aantal landbouwbedrijven en de toenemende specialisatie bestaat er een snel groeiende behoefte aan nieuwbouw en modernisering van bedrijfsgebouwen⁵.

De uitbreiding van de kapitaalgoederenvoorraad in de agrarische sektor, goeddeels in functie van de modernisering van de landbouw uit hoofde van de algemene economische vooruitgang, heeft voor de agrarische bedrijfstak een aanmerkelijk grotere behoefte aan financieringsmiddelen met zich gebracht⁶. In de komende jaren zal deze behoefte ongetwijfeld nog groter worden⁷. Deze ontwikkeling gaat gepaard, en zal gepaard blijven gaan, met een groeiende behoefte van de agrarische bedrijven aan vreemd kapitaal.

1. pag. 28–33.

2. *The O.E.C.D. Observer*, maart 1963, pag. 19.

3. H. B. Krohn und G. Schmitt, o.c., pag. 47–49.

4. Opvallend maar ook verklaarbaar (arbeidssituatie!) is dat in Nederland, speciaal op de zandgronden, het gebruik van melkmachines pas na 1955 goed op gang kwam. Op de zandgronden waren in dat jaar nog slechts ruim 1500, in 1962 echter reeds meer dan 30.000 melkmachines.

5. verg. *Rapport van de Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen van het Landbouwschap*, 1963. De hierin voor de Nederlandse landbouw uiteengezette problematiek doet zich op ongeveer dezelfde wijze in de meeste andere ontwikkelde landen voor.

6. mede ten gevolge van de onttrekking van kapitaal aan de landbouw, veroorzaakt door de afvloeiing van vele personen uit deze sektor, en van de in nagenoeg alle landen voortdurende stijging van de bouwkosten.

7. verg. (voor Nederland) *Het Landbouwkrediet in Nederland; rapport van de Studiecommissie Landbouwkrediet*, 1960, Hoofdstuk IV; de daarin gemaakte raming bleek al spoedig te laag te zijn.

Zo is in West-Duitsland het totale volume van kredieten, opgenomen door de land- en tuinbouwbedrijven, van 3,7 miljard in 1950 tot 16,8 miljard D.M. in 1964 gestegen¹.

De toename van de non-factor-inputs en van de investeringen (en opgenomen kredieten) hebben tot gevolg dat de agrarische bedrijfstak – in haar rentabiliteit en structuur – steeds gevoeliger wordt voor de ontwikkelingen (speciaal van de absolute en relatieve prijzen) op de markten van produktiefactoren, -middelen en diensten en eveneens van de ontwikkelingen met betrekking tot de prijzen van de agrarische produkten.

c. *Stijging van de produktiviteit*

In het voorgaande kwam naar voren dat het continu proces van verschuivingen in de relatieve prijzen van arbeid, kapitaal en kapitaalgoederen bij een constant blijven van het landbouwareaal in de ontwikkelde landen geleid heeft tot belangrijke wijzigingen met betrekking tot de aanwending van produktiefactoren in de agrarische sektor. Grote veranderingen hebben zich in deze sektor voorgedaan zowel in de samenstelling van de inputs als in de input-output-verhouding.

Onderstaande tabel geeft een indicatie van de verschuivingen in de samenstelling van de jaarlijkse bruto-input van de landbouw in de jaren vijftig:

Tabel 4

Totale jaarlijkse bruto-input, verdeeld over arbeid, grond en kapitaal

	Ver. Staten ²⁾		12 n.w. eur. landen ³⁾		Nederland ⁴⁾	
	1950	1959	1950	1959	1950	1959
arbeid	42½	30	57	51	50½	34½
grond	9	8½	3½	4½	3½	3
kapitaal	49	61½	39½	44½	46	62½
Totaal	100	100	100	100	100	100
alle inputs in 1959 (1950 = 100)	100	101	100	106	100	127½

Deze cijfers ten aanzien van de bruto-inputs zijn voor de Verenigde Staten, Noord-West-Europa en Nederland ongeveer op dezelfde wijze berekend, maar ze zijn onderling toch niet zonder meer vergelijkbaar, dit vooral vanwege de

1. *Grüne Berichte der Bundesregierung 1956 en 1965*. Hierbij moet worden aangetekend dat deze ontwikkeling sterk gestimuleerd is door maatregelen van overheidswege, met name door de zgn. Zinsverbilliging.

2. cijfers ontleend aan E. Heady, o.c., pag. 297.

3. cijfers berekend aan de hand van gegevens in: *Towards a capital intensive agriculture*, part. I, pag. 64.

4. cijfers ontleend aan J. Horring en P. C. van den Noort, *Produktiviteit in de Nederlandse landbouw 1949/61*, *Landbouwkundig Tijdschrift*, febr. 1963, pag. 153–154.

Ned. blijft uit in mechanisatie! 41
↳ Nee, in kapitalisering!

Sterke groei agr. prod.

grote verschillen in de omvang en samenstelling van de non-factor-inputs waarop hiervoor onder b werd gewezen. Wel mag uit deze gegevens voor de afzonderlijke landen, resp. landengroep, worden geconcludeerd dat – in relatieve en absolute zin – de input van arbeid aanzienlijk kleiner en de input van kapitaal¹ in de agrarische sektor aanmerkelijk groter is geworden.

X Tegelijkertijd is in de ontwikkelde landen (behalve in Zweden) de agrarische bruto-productie, d.w.z. de totale hoeveelheid produkten door de landbouw geproduceerd en buiten de nationale landbouwsector afgezet, aanzienlijk gestegen. In de jaren vijftig nam de agrarische productie in de Verenigde Staten – ondanks diverse productiebeperkende maatregelen – nog met bijna 20%, in de 12 noord-west-europese landen met ca 30% en in Nederland met rond 40% toe. Deze verhoging van de productie houdt ten nauwste verband met de toename van de non-factor-inputs; zij is voor een groot deel tot stand gekomen doordat de landbouw steeds meer productiemiddelen en diensten van buiten is gaan aantrekken en zijn kapitaalinvesteringen is gaan opvoeren. M.a.w. de opvoering van de agrarische productie is, zoals in hoofdstuk II (§ 3 en § 4) werd aangegeven, in sterke mate van buiten af gedetermineerd, namelijk door de ontwikkelingen op diverse terreinen samenhangend met de algemene economische vooruitgang². Zulks is sterk bevorderd door de concurrentiestructuur van de landbouw 'which is conducive to economic progress'³.

De toename van de agrarische productie bij een beduidend kleinere netto-input, teweegebracht door de vermindering van de hoeveelheid bij de agrarische productie (rechtstreeks) aangewende arbeid, heeft vanzelfsprekend geleid tot een zeer aanzienlijke stijging van de bruto-arbeidsproductiviteit (= bruto-productie per arbeidseenheid) in de agrarische sektor van alle ontwikkelde landen⁴. Aan de hantering van de bruto-arbeidsproductiviteit als maatstaf voor vergelijking van het produktiviteitsverloop tussen de landbouwsectoren van verschillende landen en tussen landbouw en andere sectoren in een land zijn allerlei ernstige bezwaren verbonden. Hierbij wordt o.a. geen rekening gehouden met de non-factor-inputs en wordt – en dit geldt

1. omvattend naast de rente over het in de landbouw, exclusief de grond, geïnvesteerde kapitaal de non-factor-inputs, inclusief de afschrijving over de duurzame produktiemiddelen.

2. Hieronder moet ook begrepen worden de verbetering van de vakbekwaamheid en de meer economische instelling bij de agrarische bevolking. Waar een bijzonder groot gedeelte van de agrarische beroepspersonen uit bedrijfshoofden bestaat ligt het voor de hand dat in de agrarische sektor verbeteringen ten aanzien van de capaciteiten van de boeren/tuinders als ondernemer en bedrijfsleider belangrijke consequenties uitoefenen op de efficiency van de bedrijfsvoering en op de omvang van de productie.

3. E. Heady, o.c. pag. 110.

4. zie o.a. *Towards a capital intensive agriculture*, part. I, pag. 45; J. Horring en P. C. van den Noort, o.c., pag. 159; K. Padberg und H. Scholz, *Die Entwicklung der Produktivität in der westdeutschen Landwirtschaft*, Ber. ii. Lw., dec. 1961, pag. 648-684; U.S.D.A., *Changes in Farm Production and Efficiency*, Stat. Bull. 233 (revised), juli, 1963; F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1963*, chapter III, Basic Factors affecting the Growth of Productivity in Agriculture, pag. 95-134.

ook ten aanzien van de netto-arbeidsproductiviteit als maatstaf – de hogere produktie per arbeidseenheid geheel toegerekend aan één produktiefaktor, de arbeid¹.

Maar ook wanneer een betere maatstaf wordt gebruikt, n.l. de ontwikkeling van de netto-productiviteit (= netto-produktie gedeeld door netto-input), blijkt de landbouwsector in de ontwikkelde landen na de tweede wereldoorlog beduidend in produktiviteit te zijn vooruitgegaan². Dit houdt in dat de aanwending van produktiefaktoren in de agrarische sektor van de ontwikkelde landen – vooral door de vermindering van de hoeveelheid arbeid en de veel efficiëntere benutting van de arbeid – in nationaal-economisch opzicht nu aanmerkelijk gunstiger is geworden in verhouding tot de situatie van nog maar weinig jaren geleden.

De opvoering van de produktiviteit (en van de produktie), welke de landbouw in de landen van Noord-West-Europa en Noord-Amerika te zien heeft gegeven, hangt uiteraard ook samen met de geleidelijke, soms zelfs snelle verhoging van de opbrengsten per ha en per dier³, de vermindering van het aantal agrarische bedrijven, de voortgaande produktiespecialisatie en de tendens naar grotere produktie-eenheden³.

De produktiviteits- en produktie-ontwikkelingen welke zich in de agrarische sektor van de verschillende landen voltrekken, zijn de resultante van ontelbare beslissingen, welke door de agrarische producenten onder invloed van allerlei faktoren van economische, technische en sociologische aard worden getroffen. Ten aanzien van de mogelijkheden tot wijziging van de bedrijfsstructuur en opvoering van de produktiviteit bestaan er tussen de landen, streken, bedrijfstypen en afzonderlijke bedrijven buitengewoon grote verschillen, o.a. uit hoofde van verschillen in de man-land-ratio, de hoedanigheden van de grond, klimaat en ligging, ontwikkeling van de niet-agrarische werkgelegenheid, ontwikkeling van de vraag, enz. Eveneens zijn er grote verschillen in de mate waarin in de onderscheiden landen, streken en bedrijven door de agrariërs van de mogelijkheden, welke voor hen bestaan, gebruik wordt gemaakt.

1. zie hiervoor J. Horring, *Concepts of Productivity Measurement in Agriculture on a National Scale*, O.E.C.D. Documentation in Food and Agriculture, 1961 series, en de reeds meer-malen vermelde publicatie van J. Horring en P. C. van den Noort.

2. verg. o.a. H. L. Stewart, *The Organization and Structure of Some Representative Farms* in 1975, *J. F. Ec.*, dec. 1960, pag. 1368.

3. verg. F.A.O., *The State of Food and Agriculture* 1963, pag. 95–134.

§ 2. BELANGRIJKSTE PROBLEMEN

De innige samenhang, welke in de ontwikkelde landen bestaat tussen de landbouwproblematiek en de algemene economische en maatschappelijke ontwikkelingen, formuleert Brandt als volgt: „on both sides of the Atlantic the “agricultural problem” is a perennial part and parcel of the dynamic process of economic development and of the dislocations and adjustments which are integral parts of it”^{1, 2}.

Niet zonder reden plaatst Brandt de woorden ‘agricultural problem’ tussen aanhalingstekens. Men kan eigenlijk niet spreken van het landbouwprobleem; aan de orde is namelijk een complex van allerlei problemen, waarvan de absolute en relatieve betekenis verschillend is naar plaats en tijd. Telkens wijzigen zich in de volkshuishouding en -gemeenschap de voor de agrarische bedrijven en gezinnen relevante data, met aanzienlijke verschillen tussen de afzonderlijke landen en gebieden. De uit deze data voortspruitende mogelijkheden en moeilijkheden zijn ook allesbehalve dezelfde voor de onderscheiden (groepen van) agrarische bedrijven en gezinnen. Landbouwsektor en agrarische bevolking zijn immers verzamelbegrippen omvattende tienduizenden of honderdduizenden bedrijven en gezinnen in elk land met in allerlei opzichten zeer uiteenlopende omstandigheden.

Juist vanwege het gecompliceerde en dynamische karakter van deze problematiek is het nuttig tot enige konkretisering en nadere aanduiding te komen. We menen dit, mede met het oog op de behandeling van ons studiethema, te kunnen doen door de landbouwproblematiek te benaderen vanuit een drietal aspecten, n.l. de omvang van de produktie (a), de ontwikkeling van rentabiliteit en inkomen (b) en de aanpassing aan de gewijzigde structuur-data (c).

a. De omvang van de agrarische produktie

De huidige problemen en moeilijkheden in de agrarische sektor in de ontwikkelde landen spruiten voor een belangrijk deel voort uit het feit dat daar sedert een aantal jaren de omvang van de produktie, althans bij diverse produkten, de mogelijkheden van afzet tegen ‘voor de producenten redelijk geachte prijzen’ overtreft. De agrarische produktie is, in Noord-Amerika vanaf 1940 en in West-Europa na de door de oorlog veroorzaakte inzinking, meer gestegen dan de bevolking is gegroeid. De hieronder volgende cijfers over de ontwikkeling van de voedselproduktie³ in verhouding tot de bevol-

1. Guidelines for a Constructive Revision of Agricultural Policy in the Coming Decade, J.F. Ec., febr. 1961, pag. 1.

2. verg. E. Heady: ‘The major problems of agriculture over the past five decades have been those stemming from economic growth and the particular organization of the industry’, o.c., pag. VIII.

3. wanneer de vergelijking gemaakt zou worden voor de landbouwproduktie in plaats van de voedselproduktie zouden slechts voor enkele gebieden de cijfers een weinig anders zijn.

kingsgroei geven dit duidelijk aan; ook voor de andere gebieden worden de gegevens vermeld.

Tabel 5

Veranderingen in voedselproduktie en bevolking (gemiddelde van 1959/60–1961/63, in verhouding tot 1934–38)¹

	bevolking	procentuele toename of afname (–) totale voedselproduktie	voedselproduktie per hoofd
Noord-Amerika	43	65	16
West-Europa	19	43	20
Oost-Europa + Rusland	12	62	46→!
Oceanië	52	44	–5
Latijns Amerika	71	69	–1
Afrika	53	52	–1
Nabije Oosten	50	66	11
Verre Oosten*)	46	45	–1
Wereld*)	38	56	13

*) zonder vasteland van China.

In Noord-Amerika en West-Europa ligt de voedselproduktie per hoofd nu 15 à 25 % boven het vooroorlogse niveau. Het feit dat hier in een periode, waarin de welvaart aanzienlijk groter is geworden dan vóór 1940, al jarenlang afzetmoeilijkheden voor vele agrarische produkten zijn opgetreden illustreert overduidelijk de geringe inkomenselasticiteit van de vraag naar voedsel in deze landen (maar men moet er rekening mee houden dat reeds vóór de oorlog het aanbod van agrarische produkten in verhouding tot de koopkrachtige vraag aan de ruime kant was). In Rusland daarentegen, waar de uit eigen produktie per hoofd beschikbare hoeveelheid voedsel nu aanmerkelijk groter is dan vóór 1949, blijkt de produktie met name in de laatste jaren nog onvoldoende te zijn.

In de ontwikkelde landen van Noord-Amerika en West-Europa is de agrarische produktie, wanneer de oogstschommelingen buiten beschouwing worden gelaten, van jaar tot jaar enigermate gestegen, namelijk met 1½ à 2½ %, een groeipercentage dat de bevolkingsaanwas slechts een weinig overtreft. Deze ontwikkeling van een langzame maar tevens voortdurende toename van de landbouwproduktie vindt haar verklaring in het nagenoeg constante volume van de landbouwinputs en het geleidelijk produktiever worden van deze inputs.

Het is bijzonder opvallend dat het totale volume van de inputs, bestemd voor de landbouwproduktie, van jaar tot jaar nauwelijks varieert. Het valt

1. F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1962*, pag. 16. De situatie is na 1962 voor wat de zeer ontwikkelde landen betreft niet wezenlijk veranderd; verg. F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1964*, pag. 16.

te betwijfelen, zo stelt Schultz, of men een andere belangrijke variabele in de gehele economie kan vinden welke zo constant is – ondanks telkens wisselende omstandigheden: depressie, hoogconjunctuur, mobilisatie, oorlog, vrede, overvloedige en slechte oogsten¹. De jaarlijkse inputs van de Amerikaanse landbouw in het tijdvak 1910–1959 fluctueerden tussen 100 en 120², met veranderingen van jaar tot jaar (gecorrigeerd voor de geleidelijke toename van de inputs vanaf 1910) met gemiddeld slechts 1%.

De keerzijde van het constante volume van inputs in de landbouw – met een zeer lichte tendens tot uitbreiding over een reeks van jaren³ – is een grote inelasticiteit van produktie en aanbod (behoudens door natuurlijke factoren veroorzaakte schommelingen). De toename van de landbouwproduktie is dan ook slechts voor een klein deel toe te schrijven aan de vergroting van de inputs maar is voor het overgrote gedeelte het gevolg van de modernisering, het produktiever worden van het agrarische produktie-apparaat. Tot het zoveel mogelijk benutten van hun produktie-capaciteit worden de agrarische ondernemers krachtig geprikkeld uit hoofde van de concurrentie-structuur in de landbouwsektor en door hun desiderata ten aanzien van relatieve inkomenspositie⁴.

Reeds in de jaren dertig is gebleken, dat pogingen tot inkrimping van de landbouwproduktie, zelfs wanneer drastische, diep op de afzonderlijke bedrijven ingrijpende maatregelen werden toegepast, in totaal niet veel succes opleverden⁵. In deze crisisjaren werden nagenoeg alle agrarische ondernemers als het ware gedwongen tot het zoveel mogelijk opvoeren van hun produktie, omdat de geldelijke opbrengst per eenheid produkt veelal bijzonder laag was en de mogelijkheden van werkgelegenheid buiten de landbouw uiterst gering waren⁶. Maar ook onder de geheel andere omstandigheden van na 1950 zijn de pogingen, met name in de Verenigde Staten aangewend, om de agrarische produktie af te remmen via lagere prijzen en/of door rechtstreekse produktiebeperkingen weinig effectief gebleken, althans gezien vanuit de ontwikkeling van het totale agrarische produktievolume⁷.

De mogelijkheden om via indirecte of directe methoden een remmende invloed van betekenis op de totale omvang van de agrarische produktie blijken in de ontwikkelde landen betrekkelijk gering te zijn. Tal van factoren

1. Th. W. Schultz, *The Economic Organization of Agriculture*, pag. 210.

2. E. Heady, o.c. pag. 297.

3. ook in West-Europa, verg. *Towards a capital intensive agriculture*, part. I, pag. 64.

4. G. Schmitt, Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstumsprozess, *Agrarw.*, okt. 1961, pag. 338.

5. zie o.a.: Th. W. Schultz, *Agriculture in an Unstable Economy*, pag. 10, en G. Constanzo, Die direkte finanzielle Unterstützung der landwirtschaftliche Erzeuger im Rahmen der Marktregelung, *Internationale Landwirtschaftliche Rundschau*, I Agrarwirtschaft, 1942, no. 2, pag. 31–54.

6. Er was toen duidelijk sprake van een 'inverse Produktionsanpassung'; produktie-uitbreiding bij en vanwege dalende opbrengstprijzen; K. Padberg und H. Scholz, Die Produktivität in der westdeutschen Landwirtschaft, *Ber. ü. Lw.*, dec. 1961, pag. 669–670.

7. zie o.a. E. Heady, o.c. pag. 424–426 (en hfdst. V, § 4).

staan hier een inperking, zelfs het afremmen van een produktie-uitbreiding in de weg. Van de verbeteringen in uitgangsmateriaal en in bekwaamheid van de ondernemers gaat een goeddeels autonome tendens tot produktieverhoging uit. De verbeteringen in de zgn. externe produktie-omstandigheden (waterhuishouding, verkaveling, ontsluiting), door de overheden krachtig bevorderd, werken eveneens bijna altijd produktie-stimulerend. Relatief ongunstige opbrengstprijzen en rechtstreekse produktiebeperkende maatregelen voor bepaalde produkten werken een produktie-uitbreiding bij andere produkten in de hand¹.

Bovendien blijft de vervanging van factor-inputs (vooral menselijke arbeid en trekdieren) door non-factor-inputs zich voortzetten; zij tendeert eveneens in de richting van een vergroting van de produktie. De aard van vele non-factor-inputs belemmert tal van bedrijven hun produktie in te krimpen, zeker op korte termijn; de 'vaste' arbeidskosten van voorheen - krisissjaren - zijn namelijk op vele bedrijven vervangen door 'vaste' kosten, verband houdend met de investeringen in machines, werktuigen en gebouwen. Op vele bedrijven kan de rentabiliteit, vaak ook bij minder gunstige opbrengstprijzen², verhoogd worden door de aanwending van additionele inputs (b.v. kunstmest of veevoeder) en kapitaal, dit vanwege de marginale produktiviteit hiervan³.

De in de ontwikkelde landen bij economische expansie plaats vindende verschuivingen in de samenstelling van de landbouwinputs (minder factor-inputs en meer non-factor-inputs), het geleidelijk produktiever worden van het produktie-apparaat⁴, de concurrentie-struktuur in de landbouw⁵ en de wensen van de agrarische bevolking ten aanzien van inkomen en levensstandaard vormen tezamen één bijzonder krachtige stimulans tot verdere verhoging van de agrarische produktie.

Dit wil niet zeggen dat de opbrengstprijzen geen invloed uitoefenen op de omvang van de produktie⁶. Gunstige producentenprijzen stimuleren investeringen en een ruimere aanwending van 'output-raising' produktiemiddelen van buiten het bedrijf. Veranderde relaties tussen de prijzen van de afzonder-

1. verg. P. Fromont, *Problèmes d'économie rurale*, 1958, pag. 324-326.

2. en niet zelden ook bij bepaalde produktie-beperkende regelingen, zoals areaal-beperkingen. Brandt stelt terecht dat 'acreage allotments are a powerful output accelerator', *J.F.Ec.*, febr. 1961, pag. 4.

3. zie o.a.: Sh. E. Johnson and K. L. Bachman, Technical Peculiarities of Agricultural Supply, *Proceedings Int. Conf. Agr. Ec.* 1958, pag. 69-71. In dit artikel wordt ook uiteengezet waarom de agrarische produktie in de U.S.A. na 1951 is blijven stijgen ondanks een aanmerkelijke daling van de opbrengstprijzen en verschillende programma's tot beperking van de produktie. Op pag. 81 konkluderen de schrijvers dat er in de aanbodfunctie tussen 'commerciële' en andere agrarische bedrijven wel verschillen bestaan maar voor beide geldt dat 'once an increase in total output has been achieved it is not readily reversible'.

4. inbegrepen de menselijke faktor, de 'human agent'.

5. welke ertoe leidt dat de produktie-capaciteit ook (nagenoeg) volledig benut wordt. Het is niet mogelijk dat de landbouw maar op 70 of zelfs 50% van zijn capaciteit 'draait' zoals soms in andere sektoren het geval is, b.v. in de Amerikaanse staalindustrie.

6. verg. A. Hanau, Die Stellung der Landwirtschaft in der sozialen Marktwirtschaft, *Agrarw.*, jan. 1958, spec. pag. 9-10.

lijke produkten brengen vele bedrijven ertoe wijzigingen in de voortgebrachte produkten aan te brengen. Ten aanzien van produkten met relatief grote variabele kosten (zoals varkensvlees, eieren en slachtpluimvee) werken veranderingen in de opbrengstprijzen zich duidelijk uit in een inkrimping dan wel uitbreiding van de produktie¹. Deze produkties staan nagenoeg geheel los van de produktiefaktor grond en zijn betrekkelijk weinig arbeidsintensief; bij andere produkten – zoals granen en melk – is een aanmerkelijke produktie-inkrimping (en zij het in mindere mate ook een aanmerkelijke produktie-uitbreiding) veel moeilijker doorvoerbaar, omdat in de ontwikkelde landen het grootste deel van het landbouwareaal voor de voortbrenging van deze produkten wordt gebruikt en de 'vaste' kosten (arbeid en/of kapitaal) hierbij een overheersende rol spelen.

X De aanbod-vraagverhouding is voor de afzonderlijke produkten niet alleen afhankelijk van de omvang van de produktie en de vraag maar ook van de voorraden. Ten aanzien van produkten van bederfelijke aard – groenten, aardappelen, eieren, enz. – kan een tijdelijk ruime produktie de prijzen sterk drukken, maar na verloop van enige dagen, weken of maanden kan de marktsituatie weer grondig gewijzigd zijn. Bij bewaarbare produkten – zoals granen, suiker, katoen en ook diverse zuivelprodukten – kunnen eenmaal opgeslagen voorraden jarenlang een prijsdrukkende werking blijven uitoefenen.

b. Ontwikkeling van rentabiliteit en inkomens in de landbouw

X Het is relatief gemakkelijk bij benadering na te gaan in welke mate de inkomens van grote groepen van arbeiders in de verschillende landen zijn toegenomen in een (bepaalde) periode van economische expansie. In al deze landen weerspiegelt de groei van het nationaal produkt per hoofd der bevolking zich duidelijk in een verhoging van de lonen en reële inkomens van de arbeiders, natuurlijk met niet onbelangrijke variaties tussen de onderscheiden arbeidersgroepen. Daarentegen is het nagenoeg onmogelijk aan te geven hoe de rentabiliteit van de agrarische bedrijven zich in de ontwikkelde landen van Noord-Amerika en West-Europa zich ontwikkeld heeft in relatie tot de stijging van het nationale inkomen².

X Dit vindt zijn oorzaak vooral in het feit dat de financiële resultaten van de landbouwbedrijven van jaar tot jaar grote fluktuaties vertonen en (nog meer) in de omstandigheid dat er tussen de verschillende groepen en typen van agrarische bedrijven en – in nog grotere mate – tussen de afzonderlijke bedrijven bijzonder grote verschillen in rentabiliteit bestaan. Een bijkomende

1. en leiden tot de zgn. cycli in deze veredelingssectoren, waarvan de varkenscyclus wel de bekendste is. Zie hiervoor o.a. G. Schmitt, Der Schweinezyklus und die 'Dynamik' in der Wirtschaftswissenschaften', *Agrarw.*, nov. 1962, pag. 374-381.

2. nog veel moeilijker zou het zijn in konkrete cijfers aan te geven, hoe rentabiliteit en inkomens in de agrarische sektor zich ontwikkeld hebben ten gevolge van de stijging van het nationale inkomen.

moeilijkheid is hierin gelegen dat in verschillende van deze landen slechts van een betrekkelijk klein deel van de agrarische bedrijven betrouwbare rentabiliteits-gegevens beschikbaar zijn.

Wat de ontwikkeling van de agrarische inkomens in de ontwikkelde landen betreft meende D. Gale Johnson in 1958 het volgende te mogen stellen: 'In viewing agriculture in the developed countries in retrospect I would like to emphasize certain fundamental relationships and facts as follows:

First, in the developed countries farm families have apparently shared fully in the growth of real per caput income over the past century.

Second, in most developed countries, with certain exceptions, the return to labour in agriculture has been, and continues to be, below the return to comparable labour in the rest of economy.

Third, in most developed countries there is a considerable disparity in average incomes from one area to another in the same nation'¹.

Johnson wijst hier op het achterblijven van de beloning van de arbeid in de agrarische sektor, op het verschijnsel van de 'inkomensdispariteit' van de landbouw. Verschillende studies, o.a. van Th. W. Schultz², H. Weber³, J. B. Bellerby⁴ en N. Latil⁵, resulteerden eveneens in de conclusie dat het agrarische inkomen, uitzonderlijke omstandigheden daargelaten (voedselschaarste!), bij dat van de meeste andere sectoren ten achter is gebleven. Deze achterstand kwam het duidelijkst naar voren bij een vergelijking van het aandeel van de landbouw in de beroepsbevolking met het landbouwaan-deel in het nationale inkomen.

De fundamentele oorzaak van de 'inkomensdispariteit' van de landbouw is o.i. hierin gelegen dat - gegeven de geringe en geleidelijk dalende inkomenselasticiteit van de vraag naar voedsel en de verhoging van de produktiviteit in de landbouw ten gevolge van de technisch-economische vooruitgang⁶ - de landbouw een te grote produktie-capaciteit heeft⁷ en met name over te veel arbeid beschikt. Dit is een historisch gegroeide situatie, welke men de landbouw niet kan verwijten. In verschillende perioden, speciaal in de crisisjaren, was afvloeiing van arbeidskrachten uit de agrarische sektor nagenoeg onmogelijk en waren de in deze bedrijfstak werkende personen

1. The Shifting Fortunes of Agriculture, The Experience of the more highly developed Countries, *Proceedings Int. Conf. Agr. Ec. 1958*, pag. 34-35.

2. *Agriculture in an Unstable Economy*, 1945.

3. *Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung; eine Betrachtung über Beschäftigung und Einkommen*, 1955.

4. *Agriculture and Industry: Relative Income*, 1956.

5. *L'évolution du revenu agricole, les agriculteurs devant les exigences de la croissance économique et des luttes sociales*, 1956.

6. niet zelden wordt ook de dalende bevolkingsaanwas als een van de oorzaken genoemd, b.v. door Schultz en Weber. Toegegeven moet worden dat een geringere bevolkingsaanwas ongunstige gevolgen heeft ten aanzien van de stijging van de vraag naar voedsel. Maar daar staat tegenover dat een snelle bevolkingsgroei, wanneer deze ook bij de agrarische bevolking plaatsvindt, het probleem van de overbezetting van de landbouw met arbeidskrachten nog verscherpt.

7. mede gelet op het feit dat deze ook steeds voor nagenoeg de volle 100% wordt benut.

zonder meer gedwongen genoeg te nemen met een absoluut en relatief lage beloning voor hun arbeid (en, wat de ondernemers betreft, ook over hun in het bedrijf geïnvesteerde kapitaal). Dit vormde een sterke stimulans om de produktie van het bedrijf zoveel mogelijk op te voeren.

In perioden van snelle economische expansie ligt de situatie duidelijk anders; er zijn dan namelijk ruime mogelijkheden van werkgelegenheid buiten de landbouw (zij het niet altijd en niet overal), maar tegelijkertijd komen er grote mogelijkheden – welke door de boeren benut moeten worden – voor modernisering van het agrarische produktie-apparaat met de daaruit voortvloeiende verhoging van de totale produktie. Onder dergelijke omstandigheden kunnen velen, in de landbouw werkzaam (of tot dan toe voornemens daar te gaan werken), een hoger en vaak aanmerkelijk hoger inkomen verdienen door een beroep buiten de landbouw te kiezen.

Wanneer D. Gale Johnson (zie citaat pag. 49) stelt dat de landbouw volledig gedeeld heeft in de stijging van de reële inkomens per hoofd, dan mag ook niet uit het oog verloren worden dat hij zich daarbij gebaseerd heeft op gegevens van diverse landen (zoals Denemarken) van rond 1950 toen de ruilvoet – de zgn. terms of trade – van agrarische produkten voor de producenten bijzonder gunstig was. Sedert ongeveer 1952 is deze ruilvoet ten ongunste van de agrarische sektor gewijzigd, zij het dat de ontwikkelingen in dit opzicht niet dezelfde zijn geweest voor de landbouw van de verschillende landen en voor de diverse delen van de agrarische bedrijfstak.

De verslechtering van de „terms of trade”, bezien vanuit de landbouw, in de laatste 10–12 jaren is met name op de wereldmarkten duidelijk te zien. Het gemiddeld prijspeil van de landbouwprodukten, welke in het internationaal verkeer verhandeld worden (veelal slechts een betrekkelijk klein gedeelte van de totale wereldproduktie), is ten gevolge van de wijzigingen in de produktie-vraag-verhoudingen¹ – en van het in de verschillende landen gevoerde landbouwbeleid – vanaf ca. 1952 regelmatig gedaald. Volgens berekeningen van de F.A.O.² is de ‘average export unit value’ van de landbouwprodukten tegen lopende prijzen telkenjare omlaag gegaan, en wel van 100 in 1948–52 tot 81 in 1961; de ruilvoet van landbouwprodukten³ is nog meer gedaald, namelijk van 104 in 1948–52 tot 76 in 1961 (1952–53 = 100). Van deze dalende trend van de prijzen van landbouwprodukten op de ‘wereldmarkten’ gaat zeker in vele landen, ondanks het gevoerde landbouwbeleid, toch vroeg of laat een drukkende werking uit op de producentenprijzen.

De in de recente jaren steeds groter wordende moeilijkheden rondom het landbouwbeleid en de steeds veelvuldiger en scherper wordende uitingen van ontevredenheid in landbouwkringen wijzen duidelijk in de richting dat het

1. verg. M. K. Attalah, *The Long-term Movement of the Terms of Trade between Agricultural and Industrial Products*, 1958, o.a. pag. 75.

2. *The State of Food and Agriculture 1962*, pag. 35.

3. average export unit value in real terms (deflated by United Nations index of unit value of exports of manufactured goods), pag. 35.

probleem van de 'inkomens-dispariteit' van de landbouw in de ontwikkelde landen nog niet verdwenen is, ondanks de bijzonder grote vermindering van het aantal agrarische beroepspersonen¹. Met de hantering van een dergelijke globale maatstaf – landbouwaandeel in beroepsbevolking tegenover het aandeel in het nationaal inkomen of gemiddeld inkomen per agrarische werker in verhouding tot gemiddeld inkomen in andere sectoren – moet men echter uiterst voorzichtig zijn. Daarbij wordt immers een vergelijking gemaakt tussen de landbouw en de overige sectoren (of de industriële sektor) alsof het hier gaat om goed vergelijkbare en 'homogene massa's', hetgeen echter geenszins het geval is². *inppel + peer ≠ 2 → wat een slimme opmerking!*

Zo zijn er in de agrarische sektor van elk land reusachtige verschillen tussen de afzonderlijke bedrijven wat betreft kwaliteit van de grond en andere factoren van natuurlijke aard; ligging ten opzichte van de markt; bedrijfs-grootte; bedrijfstype en voortgebrachte produkten; arbeidsbezetting en uitrusting met machines; vermogenpositie; bekwaamheid en capaciteiten van de ondernemer enz., enz. en dus ook geweldige verschillen in rentabiliteit en inkomen³.

Ook voorheen bestonden er aanzienlijke rentabiliteits- en inkomensverschillen binnen de landbouwsektor. Bij en door de groei van volkshuishouding zijn ze enerzijds nog groter geworden en hebben ze anderzijds aanleiding gegeven tot steeds grotere moeilijkheden. Binnen de beslotenheid van de dorpsgemeenschap en de daarin geldende normen werden verschillen in vermogen en inkomen min of meer als vanzelfsprekend aanvaard. Bij een veel geringere afhankelijkheid van de markt – zowel voor bedrijfsbenodigdheden als voor de produkten van het bedrijf (en ook voor het gezinsonderhoud) – kon een lage rentabiliteit ook veelal worden 'opgevangen' doordat de gezinnen uiterst sober leefden (of op hun kapitaal inteerden).

Ten gevolge van de economische vooruitgang en alles wat daarmee samenhangt zijn de agrarische bedrijven en gezinnen echter in vele opzichten sterk van karakter veranderd. Vele van de bedrijven, die vroeger nog overwegend zelfvoorzienend van aard waren, zijn voor de markt producerende bedrijven geworden⁴. De bedrijven (en gezinnen) zijn veel kwetsbaarder geworden voor financiële tegenvallers, waardoor ook veroorzaakt. Tegelijkertijd zijn de opvattingen in de agrarische wereld ten aanzien van levensstandaard – en dus ook ten aanzien van inkomen – bijzonder sterk gewijzigd.

1. Of het aandeel van de agrarische beroepsbevolking in de totale actieve bevolking in het land geslonken is tot beneden 20, 10 of zelfs 5% blijkt in dit opzicht weinig verschil uit te maken.

2. zie o.a.: W. L. Ruble, A Comparison of the Parity Ratio with Agricultural Net Income Measures 1910–1958, *J.F. Ec.*, febr. 1961, pag. 111; Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, *Ertrags/Aufwands-Vergleich in der westdeutschen Landwirtschaft*, 1954, pag. 50; H. Niehaus, *Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft*, pag. 219.

3. verg. o.a.: H. Scholz, Ursachen der Einkommensstreuung in landwirtschaftlichen Betrieben, *Ber. ü. Lw.*, 1960, pag. 659 e.v.

4. b.v. in grote delen van Duitsland en Frankrijk: *The Economist* spreekt in dit opzicht van 'the vanishing peasant' (27 juli 1963, pag. 350).

grijp nu de laatste kans door de maatschappij
o.d. agr. bevolking voor negatieve evare!

Men wil daar leven en uitgaven doen op een wijze zoals men die bij de andere bevolkingsgroepen constateert. De opvattingen en desiderata van de agrarische gezinnen met betrekking tot het inkomen worden steeds meer beïnvloed door de omstandigheid, dat zij bij vele andere bevolkingscategorieën een aanzienlijk grotere mate van stabiliteit en zekerheid van inkomen (vooral teweegebracht door de economische groei, werkgelegenheidsbeleid en sociale voorzieningen) waarnemen, dit in tegenstelling met de situatie vóór 1940. Bij een laag inkomen – zeker wanneer dit meerdere jaren het geval is – ontstaan dan ook in vele agrarische gezinnen grote moeilijkheden en spanningen, omdat de financiering van het bedrijf en van de gezinsuitgaven in het gedrang komt. In toenemende mate komen deze spanningen tot een ontlading in uitingen van ontevredenheid over regering en/of maatschappij¹.

In deze grote rentabiliteits- en inkomensverschillen is een van de grootste moeilijkheden gelegen, waarvoor de overheden – maar niet alleen zij, maar met name ook de landbouworganisaties – zich momenteel geplaatst zien.

c. Aanpassing aan de veranderde structuurdata

Deze moeilijkheden en spanningen in de landbouwwereld houden ook ten nauwste verband met de talrijke en ernstige problemen, waarvoor de agrariërs staan bij het nemen van beslissingen, in de bedrijfs- en gezinssfeer, met het oog op de aanpassing aan de gewijzigde en steeds veranderende ontwikkelingen in de volkshuishouding en -gemeenschap. 'De stroomversnelling, waarin de landbouw zich bevindt, raakt niet slechts het agrarisch bedrijf, maar grijpt ook diep in het bestaan van vele boeren- en landarbeidersgezinnen; niet alleen materiële zaken zijn in het geding. Het welhaast revolutionaire omwentelingsproces in de landbouw is meer dan een economische aangelegenheid . . . In brede kring wordt nog onvoldoende beseft, dat een groot deel van de agrarische bevolking onder zware geestelijke spanningen staat. Een moeilijke economische situatie, het niet delen in de algemene welvaartsstijging, de stormachtige ontwikkelingen op het platteland, waarmee de individuele boer dikwijls geen raad weet, veroorzaken in de landbouw een gevoel van onbehagen en onzekerheid'². Dit citaat heeft betrekking op de nederlandse landbouw, maar in vele andere ontwikkelde landen, zoals West-Duitsland en Frankrijk, zijn de gevoelens van onrust en onzekerheid (en ontevredenheid) bij grote delen van de agrarische bevolking waarschijnlijk nog veel sterker³. H. Albrecht heeft gelijk wanneer hij stelt: 'In den industriell bestimmten Wirtschaftsgebiete übt die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zunehmend Zwang auf die Landwirtschaft aus, sich geänderten ökonomischen Verhältnissen anzupassen'.

1. En zeker in jaren, waarin het nationale inkomen sterk stijgt en het inkomen van grote delen van de bevolking flink omhoog gaat.

1. *Memorie van Toelichting op Begroting Landbouw 1964*, pag. 8-9.

2. zie o.a. A. J. Braud, Sujets en or pour un Steinbeck français, *L'Information Agricole*, 1er no. de Septembre 1963, pag. 3 en J. Meynaud, *La révolte paysanne*, 1963.

mischen Bedingungen rasch und konsequent anzupassen'¹. Maar dit is heel wat gemakkelijker gesteld dan gedaan. Voor het merendeel van de agrarische bedrijven en gezinnen blijken er namelijk, wanneer het gaat om de aanpassing aan de veranderde omstandigheden, heel wat vraagstukken en moeilijkheden te bestaan.

Deze liggen op velerlei terreinen en zijn van allerlei aard. Zo maakt Herlemann onderscheid tussen strukturele, institutionele en funktionele knelpunten en tekortkomingen² en Weber tussen objektieve en subjektieve moeilijkheden³. De aanpassingsproblematiek is verschillend naargelang land, streek en bedrijfstype; zij heeft voor elk agrarisch bedrijf en gezin een min of meer eigen karakter en inhoud. Elke agrarische exploitant staat voor de vraag op welke wijze hij, rekening houdend met de voor hem geldende omstandigheden, zijn bedrijf het best kan aanpassen aan de dynamische ontwikkelingen. Maar 'jedes landwirtschaftlichen Betrieb ist eine sozial-ökonomische Einheit und der Begriff des Betriebes hat eine soziologische und eine ökonomische Dimension'⁴. M.a.w. het aanpassingsprobleem is een vraagstuk van bedrijf en gezin, waarbij niet alleen technische en economische factoren maar ook factoren van sociale, sociologische en psychologische aard meespelen.

De sterk veranderde omstandigheden op het technische, economische en maatschappelijke vlak vergen dat de agrarische producenten zoveel mogelijk streven naar een betere combinatie van grond, arbeid en kapitaal in hun bedrijf. Groot in aantal zijn de mogelijkheden, welke – veelal in combinatie – door agrarische exploitanten kunnen worden aangewend, zoals: overschakeling – geheel of ten dele – op andere produkten; specialisatie op een of enkele produkten; motorisatie en mechanisatie; areaal-vergroting; intensivering of extensivering; vermindering van de arbeidsbezetting, enz. Zij kunnen ook een ~~en~~ ander beroep kiezen en daarbij het bedrijf al of niet beëindigen. Maar in zeer veel gevallen stuit een op zich wenselijke aanpassing, welke vooral neerkomt op een andere combinatie van de produktiefactoren en/of een overdracht of overgang van produktiefactoren (arbeid!) aan niet-agrarische sectoren, op ernstige moeilijkheden.

De grond, een produktiefactor, welke niet verplaatsbaar is en in zijn hoedanigheden sterk door natuurlijke factoren bepaald wordt, is ondanks de omvangrijke afvloeiing van personen uit de landbouwsector in alle ontwikkelde landen nog steeds een zeer schaarse produktiefactor, bezien vanuit de positie van de individuele agrarische bedrijven. Ten gevolge van de technische vooruitgang – mechanisatie – is namelijk voor een optimale benutting van de machines, werktuigen, gebouwen en arbeid vaak een aanmerkelijk

1. Zum heutigen Stand der Adoptions-Forschung in den Vereinigten Staten, *Ber. ü. Lw.*, Heft 2, 1963, pag. 233.

2. *Grundlagen der Agrarpolitik*, pag. 116-121.

3. o.c., pag. 56-57.

4. H. Kötter, Die Betriebsgröße in der Landwirtschaft als Funktion der gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, *Ber. ü. Lw.*, Heft 3, 1960, pag. 457.

groter areaal per bedrijf nodig. Een aanzienlijk deel van de agrarische bedrijven zou ten eerste gebaat zijn wanneer het over een grotere oppervlakte grond zou kunnen beschikken¹.

De tengevolge van allerlei factoren – erfrecht en gewoonten; groei van de agrarische bevolking; intensiveringmogelijkheden; beperkte omvang van niet-agrarische werkgelegenheid; weerstanden tegen afvloeiing uit de landbouw, etc. – in het verleden gegroeide agrarische structuur, speciaal tot uiting komend in vele kleine bedrijven en een sterke versnippering van de grond, is niet op korte termijn ingrijpend te wijzigen. Daarom zal de verbetering van de economische basis van vele agrarische bedrijven nog jarenlang sterk beperkt blijven door deze algemene agrarische structuur en de daarmee verband houdende geringe mobiliteit van de grond².

De mobiliteit van de produktiefactor arbeid is in de agrarische sektor nu aanmerkelijk groter dan 10 à 15 jaar geleden; dit blijkt duidelijk uit de sterke teruggang van het aantal agrarische beroepspersonen in alle ontwikkelde landen van West-Europa en Noord-Amerika (§ 1, a). Daardoor is de arbeidsproduktiviteit op talloze agrarische bedrijven, welke – zeker gelet op de technische mogelijkheden van nu – een te ruime arbeidsbezetting vertoonden, beduidend opgevoerd (§ 1, c). Een essentiële voorwaarde voor de ontwikkeling en voor de voortzetting hiervan is dat er buiten de landbouwsector voldoende werkgelegenheid is voor hen die de landbouw willen verlaten.

Over het geheel genomen is deze voorwaarde in de recente jaren vervuld: de economische expansie heeft – tezamen met andere factoren zoals verlenging van de leerplichtige leeftijd, sterke uitbreiding van aantal jongeren die voortgezet onderwijs volgen, enz. – in nagenoeg alle ontwikkelde landen ruimte geschapen voor een omvangrijke afvloeiing van jeugdige en oudere arbeidskrachten uit de agrarische sektor. Maar het is een open vraag of dit in de toekomst ook zo zal blijven. Het feit dat in de U.S.A. het werkloosheidscijfer meerdere jaren lang boven 5% van de beroepsbevolking lag (met vooral onder de jeugdigen een hoog percentage werklozen) maant tot enige voorzichtigheid met betrekking tot verwachtingen ten aanzien van de omvang van de werkgelegenheid in de komende jaren. Welke invloed hierop zal uitgaan van een eventuele economische inzinking en van de automatisering valt moeilijk te voorspellen.

Bovendien, en dit is voor de verbetering van de agrarische structuur en aanpassing van de agrariërs aan de gewijzigde omstandigheden van grote invloed, de uitbreiding van de niet-agrarische werkgelegenheid heeft zich in verschillende landen speciaal geconcentreerd in bepaalde industrie-centra, terwijl diverse plattelandsgebieden sterk in economische ontwikkeling ten achter bleven. Dit is o.a. het geval geweest in de U.S.A., Frankrijk en Duits-

1. zie o.a.: J. Horring, Teveel landbouwgrond in Nederland?, *E.S.B.*, 15 mei 1963, pag. 468–469, en *E.S.B.*, 6 juni 1963, pag. 540–541.

2. zie o.a. E. E. Lipinsky, Agrarstrukturverbesserung und Bodenmobilität, *Agrarw.*, okt. 1963, pag. 320–324.

land. In een rapport van de Duitse Bondsregering over de ruimtelijke ordening (van 1 okt. 1963) worden als nadelen van de onevenwichtige economische ontwikkeling onder meer genoemd: 'In den zurück bleibenden Gebieten fehlen ausreichende Existenzgrundlagen, insbesondere genügend ausserlandwirtschaftliche Erwerbsmöglichkeiten. Die aus der Landwirtschaft Auscheidenden müssen Erwerbsmöglichkeiten ausserhalb der Heimat suchen. Das verlangt entweder weite Pendelwege, wochenlange Abwesenheit von der Familie oder endgültige Abwanderung der ganzen Familie, auch wenn sie in der Heimat bleiben möchten'¹. Een dergelijke situatie van geheel onvoldoende werkgelegenheid in bepaalde plattelandsgebieden kan ertoe leiden dat de afvloeiing uit de landbouw het karakter aanneemt van een echte 'Landflucht' of 'exode rural' met alle economische, maatschappelijke en politieke consekwenties vândien.

Vanzelfsprekend werkt het niet aanwezig zijn van voldoende arbeidsplaatsen in de naaste omgeving remmend op de vermindering van de arbeidsbezetting op de agrarische bedrijven (totdat een zodanige noodsituatie ontstaat dat een landvlucht inzet). De afvloeiing uit de landbouw, op een sociaal-economische verantwoorde wijze, wordt in vele gebieden ook afgeremd door de ontoereikende voorzieningen op het terrein van onderwijs, scholing en voorlichting ten aanzien van beroepskeuze. Daardoor kunnen jongeren niet tijdig en goed op een niet-agrarisch beroep worden voorbereid. Bij de ouderen, speciaal bij agrarische ondernemers van b.v. 45 jaar en ouder, werken andere factoren de overgang naar een niet-agrarisch beroep tegen. We citeren in dit verband Schultz: 'In general, farm people who are both young and well educated, e.g., have completed high school without specializing in agriculture, have both a relatively large investment that they can transfer to advantage and have time enough to warrant making additional investments in themselves to acquire the required nonfarm skills and knowledge. But those farm people who are not young and who possess mainly the skills and knowledge that are specific to farming have little to transfer, and they have too few years remaining to warrant new investments of this type in themselves. These farm people are trapped in agriculture'².

Daarnaast zijn er vaak nog remmingen van meer psychologische aard, welke een afvloeiing uit de agrarische sektor tegenwerken, zoals de gehechtheid aan grond en bedrijf - dat soms generaties lang door de familie is geëxploiteerd³ en daardoor een grote 'Affektionswert' heeft -, aan het landbouwberoep en/of aan het zelfstandig zijn, aan dorp en omgeving, enz. en de vrees voor en weerstanden tegen het werken en leven elders⁴.

1. geciteerd uit 'Räumliche Ordnung des Bundesgebietes', *Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 31 okt. 1963, pag. 237.

2. A Policy to Redistribute Losses from Economic Progress, *J.F. Ec.*, aug. 1961, pag. 563. Verg. M. Clawson, Aging Farmers and Agricultural Policy, *J.F. Ec.*, febr. 1963, pag. 13-30.

3. 'le patrimoine familial'.

4. verg. o.a. E. W. Hofstee, Environmental Conditions for Agricultural Development (2), *The Sociological Environment, Proceedings Int. Conf. Agr. Ec. 1961*, pag. 428-443.

De konklusie van het bovenstaande is dat de mobiliteit van de arbeid, van essentiële betekenis in het proces van aanpassing van de agrarische bevolking en sektor aan de nieuwe structuurdata, weliswaar aanzienlijk groter is geworden dan voorheen maar, zij het niet overal in dezelfde mate en op dezelfde wijze, afgeremd wordt door een complex van factoren. Deze liggen ten dele bij de agrarische bevolking zelf, maar vooral en in steeds toenemende mate daarbuiten.

Onder invloed van de technisch-economische vooruitgang is de produktiefactor kapitaal in de agrarische sektor een steeds belangrijker plaats gaan innemen (§ 1, b). Nagenoeg alle agrarische exploitanten moeten, willen ze hun bedrijf moderniseren, meer kapitaal in het bedrijf aanwenden, zowel voor investeringen op middellange of lange termijn (machines, werktuigen, bedrijfsgebouwen, kassen, stookinstallaties, aankopen van grond, uitbreiding veestapel, enz.) als voor de financiering van allerlei uitgaven (kunstmest, brandstof, veevoeder, bestrijdingsmiddelen, uitgangsmateriaal, onderhoud en reparatie, pacht, lonen, etc.).

Talrijk zijn de bedrijven welke grote moeilijkheden ondervinden met betrekking tot de voorziening in hun financierings-behoeften. Veelal wordt dit veroorzaakt door een combinatie van factoren, zoals: een relatief gering eigen vermogen, een geringe of onzekere rentabiliteit, de aanspraken vanuit de gezinssfeer op het eigen vermogen en op bedrijfsinkomsten, onvoldoende zekerheden voor de opname van kredieten, een voor de agrarische bedrijven vaak moeilijk toegankelijke kapitaalmarkt¹, de grote risico's aan investeringen in agrarische bedrijven verbonden, enz. In verband met de grote schommelingen in en onzekerheden ten aanzien van de bedrijfsresultaten, voor een goed deel het gevolg van factoren buiten de invloed van boer en tuinder gelegen, zijn agrarische exploitanten wanneer ze investeringen van betekenis financieren met opgenomen krediet² vaak als het ware gedwongen te sparen: 'farm business needs for capital can create a tremendous pressure for savings and investment, which may result in a type of forced savings'³. Maar hoe noodzakelijk besparingen ook zijn voor exploitanten, die over een relatief gering eigen vermogen beschikken en krediet opgenomen hebben (of dit op korte termijn moeten doen), in vele gevallen blijkt zulks niet wel mogelijk te zijn, namelijk wanneer de bedrijfsuitkomsten tegenvallen en zeker wanneer tegelijkertijd een (verdere) bezuiniging op de gezinsuitgaven niet doorvoerbaar is.

Behalve door knelpunten ten aanzien van grond, arbeid en kapitaal wordt een verbetering van de structuur in de landbouw, zowel in het algemeen als op vele afzonderlijke bedrijven, ook geremd door de beperkte capaciteiten

1. slechts in weinig landen bestaat een landbouwkredietwezen, zo zeer op de behoeften van de agrarische bedrijven afgestemd als in Nederland.

2. in alle landen valt een zeer groot deel van de pas begonnen boeren en tuinders onder deze categorie.

3. W. E. Hamilton, in een discussie over Farm-Nonfarm Income Comparisons, J.F. Ec., mei 1963, pag. 360.

een zacht ademen als uitverder. die bond die
ge heeft het grote anderbede e en stek dy nisch

van tal van agrarische ondernemers. De functie van de agrarische exploitant, van de 'farm operator who is the primary decision-maker for both organizational and operational decisions'¹, is in de recente jaren aanmerkelijk zwaarder en belangrijker geworden. Hij is tegelijkertijd de ondernemer, die de grote beslissingen moet nemen – omtrent produktiepatroon, omvang van bedrijfsonderdelen, investeringen, financiering, enz. – en de bedrijfsleider, die dag in dag uit de werkzaamheden moet organiseren, en veelal ook de persoon, die het grootste deel van de werkzaamheden zelf moet verrichten².

Het is niet zo verwonderlijk dat de capaciteiten van talrijke boeren en tuinders onvoldoende zijn om voor een optimale combinatie van grond, kapitaal en arbeid op het bedrijf zorg te dragen: de functie is bijzonder gecompliceerd en zwaar geworden; veel hapert er aan de scholing en opleiding, onder meer ten gevolge van de ontoereikende voorzieningen op dit terrein in vele streken; op allerlei gebieden zijn de ontwikkelingen bijzonder snel, enz. Bovendien worden de agrarische exploitanten geconfronteerd met tal van onzekerheden op korte of langere termijn – weersomstandigheden, opbrengstprijzen, vooruitgang van techniek, ontwikkeling van kosten, etc. –, welke het de agrarische ondernemer, ook de capabele, vaak uiterst moeilijk maken de juiste beslissingen te treffen.

De aanpassing van het bedrijf aan de veranderde omstandigheden kan en mag niet een eenmalige aangelegenheid zijn; het is een dynamisch proces, omdat de aanpassing moet plaats vinden in het kader van de algemene technische, economische en sociale ontwikkelingen in een maatschappij, waarin veranderingen het normale vormen³. De veelheid van wijzigingen met betrekking tot afzetmogelijkheden en (relatieve) prijzen van de onderscheiden agrarische produkten, ten aanzien van produktiemethoden, machines en werktuigen, de prijs van de arbeid en de omvang van de werkgelegenheid buiten de landbouw, enz. en daarnaast de wisselingen in het gezinsarbeidsaanbod, met name op de niet-grote bedrijven⁴, zijn even zovele factoren welke de tijdige en juiste aanpassing van het agrarische bedrijf, dat niet telkens op allerlei onderdelen drastisch gewijzigd kan worden, tot een uiterst moeilijke opgave maken.

1. A. R. Hagan, Alternative Sources of Managerial Resources of Farms, *J.F. Ec.*, dec. 1962, pag. 1453.

2. en wel in toenemende mate, omdat het aantal zgn. eenmansbedrijven in de agrarische sektor van nagenoeg alle ontwikkelde landen (zeker relatief) groeit ten gevolge van de snelle vermindering van het aantal vreemde en gezinsarbeidskrachten.

3. H. Kötter, Die Betriebsgröße in der Landwirtschaft als Funktion der gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, *Ber. ü. Lw.*, Sept. 1960, pag. 464.

4. waarbij niet een overmatig beroep op het meewerken van de boerin mag worden gedaan: 'Die Grundlage der gutgeorganisierten Familienwirtschaften ist kein Arbeitsverhältnis doch die Ehe' stelt H. Haushofer terecht (*Die Bäuerin in den sozialen und wirtschaftlichen Strömungen der Gegenwart, Agrarw.*, okt. 1961, pag. 301). Op de meeste agrarische bedrijven betekent één arbeidskracht meer of minder dat de arbeidsbezetting verdubbeld of gehalveerd wordt!

MOGELIJKHEDEN EN MIDDELEN VAN BELEID

§ 1. INLEIDING

Hiervóór werd uiteengezet hoe langs verschillende wegen het economische groeiproces de positie van de agrarische bedrijfstak en bevolking in tal van opzichten beïnvloedt.

Door de economische expansie en de daarmee gepaard gaande ontwikkelingen – vorderingen op wetenschappelijke en technische terreinen, uitbreiding van werkgelegenheid, welvaartsstijging e.d. – worden voor de landbouwsektor belangrijke mogelijkheden geschapen tot verbetering van zijn sociaal-economische positie. De vraag naar diverse, speciaal meer veredelde en verfijnde agrarische produkten neemt toe, de produktiviteit kan door toepassing van moderne produktiemethoden aanmerkelijk opgevoerd worden en de agrarische sektor kan een aanzienlijk deel van zijn produktiefactoren (arbeid) naar andere sectoren laten afvloeien.

Maar tegelijkertijd is de economische vooruitgang oorzaak van een aantal problemen en moeilijkheden voor de landbouwsektor. Verhoging van de produktiviteit gaat hier veelal min of meer automatisch vergezeld van een grotere produktieomvang, welke ten gevolge van de geringe en dalende inkomenselasticiteit van de vraag niet zelden de mogelijkheden van afzet tegen 'voor de producenten redelijke' prijzen overtreft. De noodzakelijke evolutie van de landbouw in de richting van grotere produktie-eenheden en een steeds kleinere arbeidsbezetting wordt sterk belemmerd, niet het minst door de historisch gegroeide agrarische structuur.

In een dergelijke situatie worden de problemen voor de landbouw verscherpt en vergroot door de geringe prijselasticiteit van de vraag naar voedingsmiddelen, de concurrentiestructuur en zwakke marktpositie van de landbouw, de groeiende economische kwetsbaarheid van de steeds kapitaalintensiever wordende agrarische bedrijven en de met de algemene welvaartsstijging toenemende wensen en aanspraken van de agrarische bevolking ten aanzien van inkomen en levensstandaard.

De landbouw is ongetwijfeld één van de sectoren van het economische leven, welke over het geheel genomen bij en ten gevolge van de algemene economische groei en vooruitgang in een relatief ongunstige positie verkeren. Terecht stelt Schultz: 'Producer gains and losses from economic progress are by no means evenly distributed . . . Much of our agriculture, because of the rapid rate of improvements in the production possibilities in farming, because of the slow rate at which the demand schedule for farm products

shifts to the right, and because of difficulties in adjusting to these changes, becomes depressed. Surely no one can any longer maintain that these producer losses from economic progress are distributed at all evenly among occupations, industries and areas. Moreover, many of these producer losses from economic progress are accumulative, that is, they continue to mount and burden particular occupations, industries and areas, over long periods of time. Northern textiles, coal mining and agriculture have been up against such losses from economic progress for many decades. Surely the end is not in sight for agriculture¹.

De problematiek, welke zich in een expanderende economie ten aanzien van de landbouw voordoet, is – zoals we in het vorige hoofdstuk reeds aangaven – omvangrijk en gecompliceerd. Zij heeft zoveel aspecten dat in de, zeer uitgebreide, literatuur een groot aantal vraagstukken – in allerlei combinaties en varianten – als de kernproblemen van de landbouw in de ontwikkelde landen worden aangemerkt zoals: het achterblijven van de agrarische inkomens; de zeer lage inkomens van grote groepen boeren; de overschotten van (bepaalde) landbouwprodukten; de te grote agrarische produktie-capaciteit; de instabiliteit van de agrarische prijzen en inkomens; de zwakke marktpositie en de geringe 'bargaining power' van deze bedrijfstak; de overbezetting van de landbouwsektor met arbeidskrachten en de chronische onderbezetting van een groot deel hiervan; de rigiditeit van de agrarische structuur; de onvoldoende en te trage aanpassing van de landbouw aan de structurele wijzigingen in de volkshuishouding, enz.²

Wij menen (aansluitend aan de beschouwingen in § 2 van het vorige hoofdstuk) als de belangrijkste, maar onderling sterk samenhangende en niet te scheiden, aspecten van de landbouwproblematiek in de ontwikkelde landen de volgende vier te moeten aanduiden: het inkomensprobleem (a), het probleem van de produktie-omvang (b), het efficiency-probleem (c) en het probleem van de instabiliteit (d).

a) het inkomensprobleem: dit omvat zowel het algemene verschijnsel van de als regel relatief lage (gemiddelde) beloning van de voor de agrarische produktie aangewende produktiefactoren, speciaal de arbeid, als het bijzondere verschijnsel dat in alle landen een groot deel van de boeren en tuinders (en meestal ook van de landarbeiders) zeer lage inkomens hebben;

b) het probleem van de produktie-omvang: dit bestaat vooral hierin dat door een complex van factoren – enge relatie tussen opvoering van produktiviteit en verhoging van produktie, groot aantal kleine producenten, e.a.³ – produktie en aanbod van diverse agrarische produkten in verhouding tot de koopkrachtige vraag vaak aan de te ruime kant zijn, hetgeen mede vanwege

1. A Policy to Redistribute Losses from Economic Progress, *J.F. Ec.*, aug. 61, pag. 557–558.

2. verg. o.a.: Dale E. Hathaway, *Government and Agriculture, Economic Policy in a Democratic Society*, 1963, pag. 81.

3. waaronder ook het landbouwbeleid zelf.

de geringe prijselasticiteit van de vraag sterk ten nadele van de producenten uitwerkt;

c) het efficiency-probleem: dit concentreert zich rondom de omvang en aanwending van produktiefactoren op de afzonderlijke agrarische bedrijven en in de agrarische sektor in zijn geheel. Wanneer ten volle gebruik gemaakt zou worden van de moderne technisch-economische mogelijkheden, zou op een groot deel van de agrarische bedrijven – bij een groter areaal, grotere produktie-eenheden, verder doorgevoerde mechanisatie en specialisatie, etc. – de produktiviteit aanmerkelijk hoger zijn en zou de landbouw met een aanzienlijk geringer totaal aan produktiefactoren (inputs) ongeveer dezelfde hoeveelheid produkten (output) kunnen voortbrengen. Maar, en daardoor ontstaat dit efficiency-probleem, diverse factoren van uiteenlopende aard belemmeren en beperken een dergelijke optimale allocatie en aanwending van produktiefactoren in de agrarische sektor.

d) het probleem van instabiliteit en onzekerheid: in wel bijzondere mate worden de (individuele) agrarische producenten geconfronteerd met tal van onzekerheden – zoals ten aanzien van de omvang van hun produktie, de prijzen welke zij hiervoor ontvangen en de produktie-kosten – en met grote fluctuaties in rentabiliteit en inkomens. Dit vindt zijn oorzaak in een aantal interne en externe factoren¹ met name de wisselvalligheden in de weersomstandigheden en het optreden van ziekten onder vee en gewassen, het ontbreken van coördinatie in de produktie-planning door de talloze producenten, de geringe prijselasticiteit van de vraag, onvoorziene ontwikkelingen met betrekking tot produktie-technieken en de prijzen van kosten-elementen. Deze onzekerheden maken het de agrarische producenten bijzonder moeilijk tijdig de juiste beslissingen te treffen ten aanzien van produktieplan, investeringen, afstoten van arbeid, enz.² Bovendien hebben de ups and downs in de algemene economische conjunctuur een doorslaggevende invloed op de omvang, waarin afvloeiing van personen uit de landbouwsector in de verschillende streken mogelijk is.

Wanneer we hierna ingaan op de verschillende mogelijkheden van beleid, zullen we telkens nagaan in hoeverre de onderscheiden beleidsmiddelen bijdragen tot vermindering of verzwaring van deze vier deel-vraagstukken (aspekten) van de agrarische problematiek.

1. zie o.a.: Dale E. Hathaway, o.c., chapter 5 (The Changing Nature of the Stability Problem), pag. 131–163.

2. verg. D. Gale Johnson, *Forward Prices for Agriculture*, 1947, Chapter IV (Uncertainty and Resource Use), pag. 38–60.

om de problemen te verlichten

§ 2. VOORNAAMSTE CATEGORIEËN VAN BELEIDSMIDDELEN

In geen van de ontwikkelde landen ziet de overheid lijdelijk toe hoe de landbouw – de bedrijven en gezinnen individueel en in georganiseerd verband – en de (overige) vrije maatschappelijke krachten met deze problemen worstelen en proberen deze op te lossen. In elk van deze landen worden van overheidswege activiteiten ontplooid, maatregelen getroffen, financiële middelen aangewend, instrumenten gehanteerd, welke – rechtstreeks of indirect, speciaal of mede – erop gericht zijn bij te dragen tot de oplossing of verlichting van de problemen en moeilijkheden in de agrarische sektor. M.a.w. in alle ontwikkelde landen wordt een landbouwbeleid gevoerd, waaronder we verstaan het geheel van de rechtstreeks of speciaal op de agrarische bedrijfstak en bevolking gerichte en betrekking hebbende activiteiten, voorzieningen en regelingen van de overheid en van (mits ze in sterke mate van de overheid afhankelijk zijn) organen met een publiekrechtelijk karakter¹.

In verband met de veelheid van terreinen waarop in deze landen de overheid momenteel ingrijpt en de sociaal-economische processen van produktie, prijs- en inkomensvorming beïnvloedt – en daarmee ook de positie van de agrarische bedrijfstak en bevolking – moeten we onze beschouwingen beperken tot die delen van het sociaal-economische beleid, welke meer in het bijzonder betrekking hebben op en van betekenis zijn voor de agrarische problematiek zoals we deze hiervoor hebben omschreven.

Maar ook bij een dergelijke beperking resteren er nog een zeer groot aantal en een ruime verscheidenheid van middelen, methoden en instrumenten, welke door de overheid worden of kunnen worden aangewend². Het is met het oog op een meer systematische behandeling van deze beleidsmiddelen en de beoordeling van deze op hun voor- en nadelen, op hun gunstige en minder gunstige gevolgen op korte en langere termijn, op hun grotere of geringere mate van doeltreffendheid, enz. nodig tot een zekere groepering, tot een indeling in enige hoofdcategorieën te komen.

Zo'n groepering van de middelen van sociaal-economisch beleid ten aanzien van de landbouw draagt in zekere mate een arbitrair karakter. Niet steeds immers zal een toerekening van middelen tot een bepaalde categorie goed doorvoerbaar zijn en het is ook mogelijk dat bepaalde ten aanzien van deze problematiek niet onbelangrijke beleidsmogelijkheden buiten de gekozen categorieën vallen.

De onderscheiden groepen van middelen moeten ook, althans voor een

1. H. Niehaus omschrijft het als volgt: 'Die Bezeichnung Agrarpolitik kommt in strengen Sinne nur die ordnende Tätigkeit des Staates und der von ihm autorisierten öffentlich-rechtlichen Körperschaften zu, insoweit sich diese Tätigkeit den kulturellen, sozialen, rechtlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Landbevölkerung und der Land- und Forstwirtschaft richtet'. (Agrarpolitik, volkswirtschaftlich-politische Problematik, *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 1, 1956, pag. 85).

2. verg. J. Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Designs*, 1956, pag. 141.

goed deel, niet beschouwd worden als alternatieven, welke elkaar uitsluiten. Zij kunnen vaak, in velerlei combinaties en doseringen, ter zelfder tijd worden toegepast. Combinaties van naar aard, vorm en terrein van ingrijpen uiteenlopende instrumenten zijn mogelijk en kunnen ertoe leiden dat in totaal een grotere bijdrage wordt geleverd tot oplossing (of dat een in sociaal opzicht meer aanvaardbare aanpak plaats vindt) van de agrarische problemen en moeilijkheden dan wanneer dat overheidsingrijpen zich zou beperken tot één groep van middelen. Maar zo'n combinatie kan, en zal in menig geval, ook tot gevolg hebben dat de doeltreffendheid van verschillende middelen in bepaalde opzichten wordt verminderd.

Het komt ons voor dat, mede met het oog op de verdere behandeling van ons onderwerp, de mogelijkheden en middelen van beleid ten aanzien van deze problemen in een viertal categorieën kunnen worden ondergebracht en onderscheiden, namelijk

- (1) het specifieke agrarische prijs- en inkomensbeleid;
- (2) het beleid, betrekking hebbend op de beheersing van productie en aanbod in de landbouw;
- (3) het agrarische structuurbeleid in de engere zin;
- (4) het beleid, gericht op aanpassing van de landbouw aan de structurele wijzigingen in de volkshuishouding.

De eerste categorie, het specifieke agrarische prijs- en inkomensbeleid¹, behelst met name de methoden en maatregelen, waardoor in de markt- en prijsvorming van agrarische produkten – en van benodigdheden of kostenelementen van de agrarische bedrijven – wordt ingegrepen met het doel de opbrengstprijzen (en de prijzen van bepaalde kosten) en zo de rentabiliteit en de inkomens in een voor de agrarische producenten gunstige richting te beïnvloeden.

Hiertoe behoren de instrumenten, welke – al of niet in het kader van garantieprijsregelingen – aan de grens, bij de in- en/of uitvoer van agrarische produkten worden toegepast invoerrechten, -heffingen, -verboden, -monopolies, – contingenteringen; uitvoerrestituties, -subsidies, -monopolies, enz.. Ook ressorteren hieronder interventies op de binnenlandse markt (uit de markt nemen van agrarische produkten tegen al dan niet vooraf vastgestelde prijzen, denaturatietoeslagen, marktsplitsing, verwerkingsgeboden, enz.). Voorts vallen hieronder subsidies op bedrijfsbenodigdheden – zoals brandstoffen, meststoffen, uitgangsmateriaal – waardoor de prijzen hiervan voor agrarische bedrijven verlaagd worden².

1. Het F.A.O.-rapport, *An Enquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilisation and Support Policies*, 1960, spreekt van 'the agricultural price and income stabilisation and support measures'.

2. Onder bepaalde omstandigheden kunnen dergelijke subsidies (ook) tot de middelen van de derde categorie gerekend worden, in zoverre daarmee beoogd wordt producenten te stimuleren tot moderne productie-methoden over te gaan.

Als vallend onder deze groep van middelen beschouwen we eveneens toeslagen (prijs- of inkomenssubsidies) welke al of niet produkt-gebonden door de overheid aan agrarische producenten worden verleend, rechtstreeks met het oog op hun ogenblikkelijke bedrijfsrentabiliteit en inkomen¹. In menig opzicht zijn er aanmerkelijke verschillen tussen de verlening van dergelijke toeslagen en de hantering van marktprijs-beïnvloedende regelingen, zoals o.a. duidelijk tot uiting is gekomen bij de - afgebroken - onderhandelingen tussen Groot-Brittannië en de E.E.G.-landen².

De tweede categorie - het beleid, betrekking hebbend op beheersing van produktie en aanbod - houdt ten nauwste verband met, en zou dan ook ondergebracht kunnen worden bij, het agrarische prijs- en inkomensbeleid, met name omdat via een beheersing, afremming of beperking van de hoeveelheden, welke van (bepaalde) agrarische produkten worden voortgebracht en op de markt worden aangeboden, een belangrijke invloed kan worden uitgeoefend op de marktprijzen. In vele gevallen wordt trouwens bij het agrarische prijs- en inkomensbeleid gebruik gemaakt van methoden, waardoor getracht wordt - langs direkte of indirecte weg - de omvang van produktie en aanbod van bepaalde agrarische produkten te reguleren.

Aan deze categorie van beleidsmiddelen zijn echter verschillende zodanig specifieke aspecten verbonden dat wij het verantwoord en nuttig achten deze vormen en instrumenten van landbouwbeleid als een afzonderlijke categorie te behandelen. We hebben hierbij dan speciaal op het oog die instrumenten van beleid, welke rechtstreeks gericht zijn op een beheersing van produktie en aanbod. Hieronder vallen vooral areaal-beperkingen en produktie- en markt-quota geldend voor de afzonderlijke bedrijven, premies voor het uit cultuur nemen van landbouwgronden en dergelijke.

Onder de derde categorie - het agrarisch structuurbeleid in engere zin - ressorteren die primair in de agrarische sfeer gelegen middelen, waarmee rechtstreeks beoogd wordt een verbetering van de produktie-omstandigheden en -voorwaarden voor de agrarische producenten en een produktiviteitsverhoging en kostprijsverlaging op de agrarische bedrijven tot stand te brengen³. Hiertoe behoren de (overheids-)activiteiten met betrekking tot agrarisch onderzoek, onderwijs en voorlichting; ziektebestrijding en kwaliteitsbevordering; verbeteringen ten aanzien van de grond, verkaveling, water-

1. b.v. de zgn. deficiency-payments in Groot-Brittannië; de toeslag op industriemelk en de graantoeslag lichte gronden in Nederland; de melk-premies gegeven door de Bund en de Länder in Duitsland.

2. E.E.G.-Commissie, *Verslag aan het Europees Parlement over de stand van de onderhandelingen met het Verenigd Koninkrijk*, 1963, pag. 69-90.

3. verg. J. Horring, Samenhang tussen prijs- en structuurbeleid in de landbouw (*Groninger Landbouwblad*, 20 december 1963, pag. F en G). Hij stelt het structuurbeleid (dat beoogt de kosten per eenheid produkt te verlagen) tegenover het prijsbeleid (waarbij het gaat om verhoging van de geldopbrengsten per eenheid produkt). Het structuurbeleid onderscheidt hij in twee groepen nl. 'in de eerste plaats het beleid dat rechtstreeks en primair op de landbouw is gericht en in de tweede plaats het beleid, dat andere doeleinden nastreeft, doch dat indirect de landbouw ten goede komt'.

voorziening- en beheersing; voorzieningen op het terrein van de kredietverlening; stimulering, b.v. door premies, van bepaalde investeringen op agrarische bedrijven; pachtwetgeving¹, enz.

4 De vierde categorie – beleidsmiddelen, gericht op aanpassing van de landbouw aan de structurele veranderingen in de volkshuishouding – is, althans voor een groot gedeelte, buiten het specifieke landbouwbeleid gelegen. Het gaat hier namelijk om die middelen en vormen van beleid, waardoor voor de agrarische producenten (en de leden van hun gezinnen) mogelijkheden en prikkels gecreëerd worden om zich, in allerlei opzichten en langs velerlei wegen, aan te passen aan de structurele veranderingen, welke in de volkshuishouding bij economische groei optreden.

Tot deze categorie behoren met name de overheidsactiviteiten, welke gericht zijn op het tot stand brengen of handhaven van een hoog niveau van niet-agrarische werkgelegenheid (met name in die gebieden waar de agrarische sektor sterk met arbeidskrachten is overbezet), op een vergroting van de beroepsmobiliteit bij de agrarische bevolking en op een goede functioning van de arbeidsmarkt.

Bij dit aanpassingsproces van de landbouw speelt het marktmechanisme een uiterst belangrijke rol speciaal vanwege de prikkels welke het – via de prijzen van de agrarische produkten en die van voor de agrarische produktie benodigde produktiemiddelen en overige kostenelementen en via de inkomens in en buiten de landbouw – uitoefent op de beslissingen van de agrariërs, zoals met betrekking tot afvloeiing uit de landbouw, wijzigingen in bedrijfsstructuur en -voering, investeringen, enz.

Op een zeer schematische wijze kunnen deze 4 categorieën van beleidsmiddelen als volgt worden onderscheiden:

- de middelen van de eerste groep zijn in eerste instantie gericht op een (zekere) bescherming van de beloning van de in de agrarische sektor aangewende produktiefactoren door ingrijpen in de prijsvorming en/of door inkomensoverdrachten via de schatkist;
- de middelen van de tweede categorie zijn primair gericht op een beheersing, in de zin van een beperking of afremming, van de produktieomvang, d.w.z. van de agrarische output;
- met de instrumenten van de derde groep wordt in eerste aanleg een meer efficiënte benutting van de in de agrarische sektor aanwezige produktiefactoren nagestreefd;
- met de middelen van de laatste categorie wordt primair een betere allocatie van de produktiefactoren tussen de landbouw en de overige economische sectoren beoogd.

1. wanneer en voor zover deze ook een pacht prijsbeheersing inhoudt, valt zij ook onder de eerste categorie.

Het zou echter geheel onverantwoord zijn alleen op basis van deze onderscheiding naar primaire doelstelling en richting de verschillende groepen van beleidsmiddelen te beoordelen. Dit zal o.i. blijken bij de behandeling van de afzonderlijke categorieën van beleidsmiddelen, waarbij nagegaan zal worden in hoeverre zij bijdragen tot oplossing van de verschillende deelvraagstukken van de agrarische problematiek.

'Es ist nötig', zo stelt H. Haushofer, 'manchmal daran zu erinnern dasz es nur zwei vollkommen geschlossene Systeme gibt, die auf alle agrarpolitischen Fragen eine zwingend theoretische Antwort wissen. Es sind die Systeme des vollendeten wirtschaftlichen Liberalismus und der restlos geschlossener Planwirtschaft. Beide haben in der Wirklichkeit nie auf längere Zeit existieren können, sondern mussten – der menschlichen Natur entsprechend – modifiziert werden'¹.

De 'Planwirtschaft' – welke waar ze op een straffe wijze is toegepast overigens juist in de landbouw niet bijster succesvol (gewees) blijkt te zijn – kunnen we voor de ontwikkelde landen buiten beschouwing laten. Voorstanders van een volstrekt economisch liberalisme ten aanzien van de landbouw, van de 'let-alone theory of agricultural adjustment'², zijn in de sociaal-economische literatuur nagenoeg niet te vinden; maar 'perhaps a somewhat larger group would subscribe to a mild form of 'assisted laissez-faire', but would rely on income pressure to accomplish most of the needed adjustment'³.

Het algemene beeld is echter dat ook in de kringen van de wetenschap – economen, sociologen, etc. – de noodzaak van een overheidsingrijpen met betrekking tot de landbouw wordt erkend, dat men een 'public-interest theory of agricultural adjustment'⁴ aanhangt. Zulks houdt verband met de ontwikkelingen van de opvattingen betreffende taak en functie van de overheid op het sociaal-economische vlak in het algemeen doch ook met het geleidelijk gegroeide inzicht omtrent de positie en problemen van de landbouw in volkshuishouding en -gemeenschap.

De opvattingen omtrent de krachten, welke verantwoordelijk zijn voor de bijzondere agrarische problematiek in de ontwikkelde en verder expanderende volkshuishoudingen, en omtrent de inhoud en belangrijke aspecten van deze problematiek zijn namelijk in de recente jaren over het geheel genomen dichter bij elkaar gekomen. Daardoor is geleidelijk ook een zekere convergentie ontstaan in de opvattingen met betrekking tot het beleid dat (zou) moet(en) worden gevoerd. Zo wordt van landbouwzijde in toenemende mate ingezien dat niet volstaan kan worden met een markt- en prijsbeleid en maatregelen tot verbetering van de landbouwstructuur in enge zin; een verdere vermindering van het aantal agrarische beroepspersonen en bedrijven wordt – zij het niet overal even sterk, duidelijk en openlijk – als noodzakelijk aan-

1. Fehlt der E.W.G. eine agrarpolitische Konzeption?, *Agri Forum*, no. 7, 1963, pag. 7.

2. Sh. E. Johnson, The Role of Production Economics in the Problem of Agricultural Adjustment, *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1326–1328.

3. Sh. E. Johnson, o.c., pag. 1327. Tot deze categorie behoort zeker M. A. Heilperin (Die Landwirtschaft – internationaler Krisenherd, *Agri Forum*, no. 4, 1964, pag. 1–3). F. Hartog gaat zeker een flink eind deze richting in (Economische aspecten van de nederlandse landbouwprotectie, *De Economist*, jan. 1964, pag. 1–17).

4. Sh. E. Johnson, o.c., pag. 1328–1330.

vaard. Anderzijds wordt buiten de landbouw, en niet alleen door politici, vrij algemeen erkend dat rechtstreekse prijs- en inkomensondersteunende regelingen ten gunste van de landbouw nodig zijn evenals voorzieningen van diverse aard om de landbouw in zijn structurele aanpassingsproces te helpen en te begeleiden.

Hieruit mag echter niet geconcludeerd worden dat momenteel een zeer grote mate van overeenstemming bestaat ten aanzien van de 'ways and means', omtrent de wegen waarlangs en de middelen waarmee de agrarische problematiek aangepakt en tot een oplossing gebracht zou moeten worden. Dit blijkt reeds duidelijk uit de voortdurende en vaak scherpe discussies over het landbouwbeleid in elk van de ontwikkelde landen (en ook op het internationale vlak, zoals in de E.E.G.). Hierbij gaat het met name over de betekenis en het gewicht, dat aan de onderscheiden beleidsmiddelen moet worden toegekend. In dit verband verwijzen we hier slechts naar de discussies in *De Economist* van 1964 omtrent het (nederlandse) landbouwbeleid tussen F. Hartog¹, H. Schelhaas², J. Horring³ en A. Maris⁴; voorts naar artikelen – eveneens van vorig jaar – van 3 duitse auteurs, nl. H. Niehaus⁵, H. G. Schlotter⁶ en A. Röhm⁷ en naar enkele, speciaal aan het landbouwbeleid in de E.E.G. gewijde artikelen van H. B. Krohn⁸ en H. Haushofer⁹.

De divergentie van meningen houdt in de eerste plaats verband met het feit, dat de opvattingen vaak duidelijk beïnvloed worden – al zal dit (zoals trouwens ook bij de andere onderdelen van het overheidsbeleid het geval is) door de betrokkenen niet altijd worden toegegeven – door de plaats in het sociaal-economische leven, ingenomen door de personen en organisaties, die naar buiten treden met hun oordeel omtrent het landbouwbeleid of over bepaalde aan de orde zijnde middelen of maatregelen op dit terrein. Het ligt voor de hand dat over allerlei belangrijke en minder belangrijke onderdelen en middelen van landbouwbeleid niet hetzelfde gedacht wordt door de landbouworganisaties en -kringen¹⁰; de landarbeidersbonden; de (georganiseerde)

1. Economische aspecten van de nederlandse landbouwprotectie, *De Economist*, jan. 1964, pag. 1–17.

2. Om het goed recht van de landbouwpolitiek, *De Economist*, mei 1964, pag. 570–577.

3. Hartog's diagnose en therapie van de landbouwkwaal, *De Economist*, juni 1964, pag. 681–694.

4. De betekenis van het structuurbeleid in de landbouw, *De Economist*, dec. 1964, pag. 835–846.

5. Agrarpolitik zwischen Wunschbild und Wirklichkeit, *Agri Forum*, nr. 5, 1964, pag. 5–7.

6. Agrarpreispolitik und Agrarstrukturpolitik; Gegensatz oder Einheit?, *Agrarw.*, juli 1964, pag. 209–217.

7. Automatische oder gelenkte Anpassung der Landwirtschaft, *Agrarw.*, sept. 1964, pag. 305–318.

8. Das Leitbild der modernen Agrarpolitik fehlt noch, *Agri Forum* nr. 5, 1963, pag. 4–6, en Das unbewältigte Problem der Ueberflusswirtschaft; die Landwirtschaft als Testfall, *Agri Forum* nr. 3, 1964, pag. 16–18.

9. Fehlt der E.W.G. eine Agrarpolitische Konzeption?, *Agri Forum*, nr. 7, 1963, pag. 5–8.

10. en door de verschillende groepen van agrariërs; zo zullen de graantelers en de veehouders ten aanzien van het graanbeleid wel eens uiteenlopende meningen hebben.

consumenten¹; de agrarische (particuliere) handel² en industrie³; de middenstand op het platteland en in de steden; de scheepvaart- en havenkringen; de industriële ondernemers-organisaties; de arbeidersorganisaties; niet zelden ook de verschillende leden van een regering, enz.

2 II Een tweede verklaring van het niet parallel lopen van de opvattingen is te vinden in de omstandigheid dat de concrete omstandigheden niet overal en altijd dezelfde zijn (en dan laten we de politieke constellatie en het naderen of voorbij zijn van verkiezingen buiten beschouwing). We willen dit met slechts enige voorbeelden illustreren.

De Verenigde Staten, die tijdens en kort na de laatste wereldoorlog in verband met de internationale voedselschaarste de opvoering van de landbouwproductie sterk gestimuleerd hebben, worstelen nu al jarenlang met grote overschotten van bepaalde agrarische produkten. Daarom wordt juist in dit land meer dan waar elders aandacht geschonken aan de middelen van de hierboven als tweede vermelde categorie (productie- en aanbodbeheersing).

Dat in Groot-Brittannië op zo ruime schaal gebruik gemaakt wordt van producententoeslagen (de zgn. deficiency payments) wordt begrijpelijk wanneer de diverse specifiek voor dit land geldende factoren in ogenschouw worden genomen, zoals: klein aandeel van de agrarische bevolking in de totale beroepsbevolking, zeer grote agrarische importen, commonwealth-relaties, enz. Daarentegen heeft Duitsland zo veel en zo lang mogelijk vastgehouden aan marktordenende en prijsbeïnvloedende maatregelen vooral aan de grens, met name via contingenteringen in enerlei vorm. Weliswaar is dit land evenals Engeland voor de meeste agrarische produkten importerend, maar het heeft verhoudingsgewijze een veel grotere agrarische productie en bevolking en geen commonwealth-relaties (het heeft bovendien sedert decenia een geheel ander landbouwbeleid gevoerd dan Engeland).

In Nederland werd nog slechts enige jaren geleden ernstig overwogen voor suikerbieten tot een contingentering (van de garantie) tot aan de afzonderlijke bedrijven over te gaan teneinde de productie af te remmen. Maar begin 1964 werd de suikerbietenprijs met 20% verhoogd met het oog op een flinke uitbreiding van deze teelt vooral vanwege de toen geheel gewijzigde situatie op de wereldmarkt voor suiker.

1. die b.v. als regel kritischer en meer afwijzend staan tegenover marktprijs-verhogende maatregelen dan tegenover producenten-toeslagen uit de algemene middelen.
2. het lijkt op het eerste gezicht misschien verwonderlijk dat de duitse varkensimporteurs weinig voelden voor afschaffing van de invoercontingentering, welke de invoering van E.E.G.-verordening no. 20 met zich mee bracht. Maar daardoor raakten ze hun 'contingents-rent' kwijt!
3. de Amerikaanse katoen-industrie pleitte vele jaren lang voor een omzetting van de steunprijsregeling voor katoen in een toeslagregeling, omdat de buitenlandse concurrenten de grondstof katoen tegen aanmerkelijk lagere prijzen konden betrekken; pas in 1964 echter werd deze actie met enig succes bekroond.

3 Voorts, en wel in de derde plaats, vinden de verschillen in opvattingen omtrent de middelen en instrumenten, welke in het kader van het beleid ten aanzien van de landbouw (zouden) moeten worden aangewend, haar oorsprong in verschillen in waarde-oordelen. Wellicht in meerdere mate dan bij het beleid op de meeste andere terreinen het geval is, zijn 'the basic issues of farm policy value oriented'¹.

Dat juist met betrekking tot het landbouwbeleid factoren en motieven van niet-economische aard een uiterst belangrijke rol spelen – met als gevolg dat de meningen omtrent de 'goals and values', waarvan bij het beleid moet worden uitgegaan, dikwijls scherp uiteenlopen – is niet zo verwonderlijk. Het gaat hier immers om talloze kleine gezinsbedrijven, zodat er een innige samenhang bestaat tussen gezin en bedrijf en dus tussen economische, sociale en maatschappelijke vraagstukken en waarden. Aan de afvloeiing uit de landbouw, al of niet gepaard gaande met pendelen of verhuizen, zijn vele buiten-economische aspecten en belangen verbonden. Een aanzienlijke vermindering van het aantal agrarische zelfstandigen brengt met zich mee ingrijpende wijzigingen in de maatschappij-struktuur, en ook in de dorpsgemeenschap en plattelandssamenleving. Een (in verhouding tot de koopkrachtige vraag) ruime agrarische produktie zal, in verband met het feit dat het hierbij gaat om essentiële dagelijkse levensbehoeften en ook met het oog op de honger en ondervoeding in grote delen van de wereld, niet op dezelfde wijze beoordeeld kunnen/mogen worden als een te ruim aanbod van vele andere produkten.

Enkele van de meest opvallende verschillen in opvattingen, welke in de ontwikkelde landen ten aanzien van doelstellingen en waarden in relatie tot het landbouwbeleid naar voren zijn gekomen, hebben betrekking op de volgende vraagstukken:

a. de omvang van de agrarische bevolking: moet deze (in alle gebieden) alleen bepaald worden door het principe van de economische rationaliteit of is het, b.v. met het oog op sociologische, maatschappelijke en/of politieke waarden, gewenst te streven naar een relatief omvangrijke groep van agrarische zelfstandigen?².

Zo is in Zwitserland de landbouwpolitiek mede gericht op het zoveel mogelijk behouden van een in aantal ruime agrarische bevolking (ook in de bergstreken); deze doelstelling is uitdrukkelijk opgenomen in het 'Bundesgesetz über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes'.

1. E. O. Heady and L. G. Burchinal, The Concern with Goals and Values in Agriculture, *Goals and Values in Agricultural Policy*, 1961, pag. 2.

(Dit boek, dat de inleidingen met discussies bevat van een 'conference on goals and values in agricultural policy', beslaat ruim 350 pagina's. Maar in de inleiding wordt gesteld: 'this conference is only a beginning'!)

2. zie o.a. H. Kötter, Die Veränderung der gesellschaftlichen Situation, *Anpassung der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen*, Ber. ü Lw., 176. Sonderheft 1963, pag. 9-18.

2
b. de bescherming van het gezinsbedrijf tegen zgn. 'food factories': moet/mag het kleinere gezinsbedrijf, dat in zijn bestaan sterk afhankelijk is van de dierlijke veredelingsproductie (varkens, eieren, slachtpluimvee, mestkalveren), van overheidswege beschermd worden tegenover het grootbedrijf, waarop grote aantallen vee op nagenoeg industriële wijze worden aangehouden?

In de Verenigde Staten gaan, ook in de landbouwkringen, weinig stemmen op, welke pleiten voor overheidsmaatregelen waardoor deze veredelingsproductie (voor een groot deel) gereserveerd zou worden voor de normale landbouwbedrijven¹. Daarentegen wordt in verschillende westeuropese landen vanuit vele landbouwkringen aangedrongen op overheidsregelingen, waardoor het ontstaan van dergelijke grootbedrijven zou worden tegengegaan². In Frankrijk bestaan sedert kort dergelijke maatregelen, op basis van de 'Loi complémentaire d'orientation agricole 1963'³.

c. het vraagstuk van agrarische surplusen: is het al dan niet gewenst een beleid te voeren dat (waarschijnlijk) leidt tot overschotten van bepaalde landbouwprodukten met het oog op de grote voedseltekorten elders in de wereld?

F. Baade sprak zich in 1958 duidelijk uit tegen een graanprijsniveau in de E.E.G. gelijk aan het duitse, omdat daardoor de graanproductie te sterk zou worden uitgebreid. Maar 5 jaar later stelde hij zich 'auf Grund mehrjähriger Studien über die Lage der Entwicklungsländer und über die Aussichten des Weltkampfes gegen den Hunger' – achter de duitse boerenbond in diens strijd voor handhaving van de duitse graanprijzen: 'Europäische Getreideüberschüsse von mehreren Millionen Tonnen sind daher nicht zu fürchten, sondern zu wünschen. Nur mit Hilfe solcher Überschüsse kann Europa zusammen mit den Vereinigten Staaten entscheidend dazu beitragen, dass der Weltkampf gegen den Hunger gewonnen wird'⁴;

d. de mate van zelfvoorziening op voedselgebied: is het (in hoeverre is het) gewenst te streven naar een ruime mate van zelfvoorziening voor de belangrijkste agrarische produkten met het oog op de vele onzekerheden (oogstmislukkingen, labiel karakter van de wereldmarkten, stakingen, politieke

1. Hoewel in dat land zeker de landbouworganisaties krachtige voorstanders zijn van de 'family farm'. Zie voor uitspraken van de verschillende Amerikaanse landbouworganisaties ten aanzien van de betekenis en waarden van het gezinsbedrijf o.a.: *Goals and Values in Agricultural Policy*, pag. 174 e.v.

2. zie o.a.: *Farmers Weekly* van januari 1964, pag. 34 (Get tough with beeflot barons) en *Deutsche Bauern-Korrespondenz* van 15 juli 1963, pag. 151-152 (Steuerliche Abgrenzung der Veredelungsproduktion).

3. art. 21 'Pendant la période transitoire de la politique agricole commune de la Communauté Economique Européenne, aucune entreprise de production de porcs, de volailles et d'oeufs ne pourra être créée ni développée sans autorisation préalable du ministre de l'agriculture, si la capacité de production prévue excède la limite maximum de capacité de production qui sera fixée par arrêté dans la région de son établissement.'

L'autorisation ne pourra être refusée lorsque la création ou l'extension a pour effet d'améliorer les conditions de rentabilité d'une exploitation familiale agricole sans lui perdre ce caractère'.

4. *Die deutsche Landwirtschaft im Gemeinsamen Markt*, 2. Auflage (1963), pag. 13-14 (en pag. 177-197). A. Toynbee is ongeveer hetzelfde standpunt toegegaan, getuige zijn inleiding op het European-American Symposium on Agricultural Trade, Amsterdam, 11 nov. 1964.

verwikkelingen, enz.) ten aanzien van de aanvoer van deze produkten uit andere landen?

Zo spelen zeker in Zweden en Zwitserland, maar ook in andere landen als Frankrijk, Groot-Britannië en de Verenigde Staten overwegingen van politiek-militaire aard een rol van betekenis met betrekking tot de gewenste omvang van de landbouwproductie.

e. de inperking van de individuele vrijheid: hoe staat men – in en buiten de landbouwwereld – tegenover overheidsmaatregelen, waardoor de vrijheid van de agrarische exploitanten rechtstreeks aan banden wordt gelegd? Dergelijke maatregelen kunnen zijn: areaalbeperkingen en produktiequota voor de afzonderlijke bedrijven, maxima ten aanzien van aantal aan te houden stuks vee; beperkende bepalingen met betrekking tot (ver)pachten en (ver)kopen van landbouwgronden, splitsing en vergroting van bedrijven; vestigingseisen ten aanzien van persoon en bedrijf, enz. *milieuwetgeving*

Houding en standpunt ten opzichte van dergelijke regelingen worden uiteraard mede beïnvloed door de materiële belangen, welke voor de betrokkenen op het spel staan¹, de concrete omstandigheden en de verwachtingen omtrent het al of niet doeltreffend zijn van de maatregelen. Maar daarnaast spelen hierbij ook diverse overwegingen van niet-economische aard een belangrijke rol, zoals de wens van het gros van de boeren om 'koning op het eigen erf' te blijven².

f. het ingrijpen in het marktmechanisme: moeten/mogen wat de landbouwsektor betreft de werking van het vrije marktmechanisme en de allocatie en beloning van de produktiefactoren van overheidswege sterk beïnvloed worden op grond van overwegingen van sociale rechtvaardigheid en een meer billijke inkomensverdeling, ook al zou daardoor de maximalisering van het nationale produkt in mindere of meerdere mate worden belemmerd? *Rebel!*

Dit vraagstuk is niet alleen voor de agrarische sektor aan de orde, maar is van algemene aard. Het gaat namelijk om de plaats en taak van de overheid, om de omvang en middelen van overheidsinterventie, om de combinatie van vrijheid en ordening op het gehele sociaal-economische vlak. Dienaangaande bestaan in elk land grote verschillen van mening, welke niet alleen het gevolg zijn van verschillen in economische inzichten, maar o.a. ook veroorzaakt worden door de verschillen in opvatting over de maatschappij-structuur³. Maar deze vraag doet zich toch in een wel bijzondere mate, althans op een

1. met name bij areaalbeperkingen en produktiequota; de 'beati possidentes' staan veelal positiever hiertegenover dan degenen, die met deze produktie willen beginnen of de produktieomvang willen uitbreiden. Bij de beslissingen omtrent handhaving van de areaalbeperkingen voor een aantal sierteeltprodukten en de modaliteiten van de toegestane uitbreiding heeft zich deze tegenstelling van belangen in Nederland duidelijk voorgedaan.

2. 'La profession (agricole) réclame une politique agricole et pas une étatisation de l'agriculture ou une administration des agriculteurs', *Journal de la France Agricole*, 5 dec. 1963, pag. 1.

3. zie o.a.: 'Die Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland; Marktwirtschaft von links contra Marktwirtschaft von rechts', *Neue Zürcher Zeitung*, 26 jan. 1964, Fernausgabe, Blatt 10.

min of meer specifieke wijze voor ten aanzien van het op de landbouw gerichte beleid¹.

In de vierde plaats – en tenslotte – spruiten verschillen in opvattingen ten aanzien van de keuze tussen de verschillende instrumenten voort uit verschillen in inzicht omtrent de 'rationaliteit van de te bezigen middelen'², omtrent de doeltreffendheid van de onderscheiden beleidsmiddelen met het oog op het bereiken van de – als gegeven beschouwde – doelstellingen en waarden. De inzichten op dit terrein worden niet zelden beïnvloed door, of houden verband met, de verwachtingen of veronderstellingen met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen op diverse gebieden. Dergelijke verschillen in inzichten (of verwachtingen) doen zich o.a. ten aanzien van de volgende vraagstukken voor:

- welke nieuwe ontwikkelingen zullen zich voordoen in de agrarische technologie en in omvang en tempo, waarin deze door de producenten zullen worden toegepast?
- welke invloeden zullen hiervan uitgaan op de (feitelijke en wenselijke) veranderingen in de landbouwstructuur en op de omvang van de agrarische produktie?
- welke zal het tempo zijn van de economische groei, welke fluktuaties zullen dienaangaande optreden en hoe zal de werkgelegenheid zich ontwikkelen?
- hoe zullen de agrariërs reageren op de veranderingen in de opbrengstprijzen en kosten en op de ontwikkeling van hun (relatieve) inkomens?
- welke consequenties zal de vermindering van de agrarische beroepsbevolking hebben voor de omvang van de agrarische produktie?
- hoe zal zich de landbouwproduktie ontwikkelen in de onderontwikkelde en de communistische landen en hoe groot zullen hun export- dan wel importbehoeften in de agrarische sektor zijn?

Met de blote vermelding van de vragen menen we hier te mogen volstaan, omdat in de volgende twee hoofdstukken zal worden nagegaan in hoeverre de verschillende (categorieën van) beleidsmiddelen doeltreffend zijn, d.w.z. geschikt zijn om bij te dragen tot oplossing of verlichting van de problemen, waarvoor de agrarische bedrijfstak en bevolking door de economische groei worden geplaagd.

1. verg. L. Erhard, *Deutsche Wirtschaftspolitik ; der Weg der sozialen Marktwirtschaft*, 1962, pag. 580.

2. P. P. van Berkum, Begrip en inhoud van de economische politiek, *Maandschrift Economie*, okt.-nov. 1962, pag. 40.

BESCHERMING VAN DE AGRARISCHE INKOMENS

§. 1. INLEIDING

In het overheidsbeleid ten behoeve van de landbouw wordt een belangrijke plaats ingenomen door de middelen, waarmee ingegrepen wordt in de markt- en prijsvorming van de agrarische produkten, welke middelen in diverse gevallen aangevuld of ten dele vervangen worden door de verlening van toelagen of uitkeringen aan de agrarische producenten. Deze landbouwpolitieke instrumenten, waarop in vele ontwikkelde landen tot voor vrij kort het hoofdaccent gelegen was, zijn zeker in eerste aanleg beschermend van aard, doelstelling en uitwerking.

Daarmee wordt immers primair nagestreefd – al kunnen en zullen andere doelstellingen hierbij meespelen – aan de agrarische producenten een zekere bescherming en ondersteuning te bieden met betrekking tot de stabiliteit en het niveau van de opbrengstprijzen van hun produkten, de rentabiliteit van hun bedrijven en de ontwikkeling van hun inkomens. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat zonder deze overheidsinstrumenten het vrije(re) markt- en prijsmechanisme over het geheel genomen tot een ^{voor} van deze producenten ongunstigere rentabiliteits- en inkomenspositie zou hebben geleid, dit zeker op korte termijn gezien.

Deze beleidsmiddelen oefenen namelijk op zeer korte termijn, als het ware meteen, hun invloed uit op de beloning van de voor de agrarische produktie aangewende produktiefactoren. Daarmee staan ze in tegenstelling tot die onderdelen en instrumenten van beleid (waarop in het volgende hoofdstuk wordt ingegaan), welke primair gericht zijn op het bevorderen van structurele aanpassingen d.w.z. van verbeteringen ten aanzien van de omvang, samenstelling en produktiviteit van de produktiefactoren op de afzonderlijke agrarische bedrijven en in de gehele landbouwsector. Deze middelen werpen over het algemeen hun vruchten pas op – enigszins of veel – langere termijn af.

Niet geheel ten onrechte worden dan ook de 'price and income support measures' vaak beschouwd als de korte-termijn-benadering en -aankpak van het landbouwprobleem, zoals o.a. is geschied in een O.E.E.C.-rapport¹. Daarin wordt namelijk een onderscheid gemaakt tussen 'the longer-term approach' (methods other than those directly affecting prices and marketing) en 'the short-term approach' (methods directly affecting prices and marketing). Geheel juist is dit onderscheid o.i. echter niet. Zo heeft de prijs- en inkomenspolitiek ook een belangrijke funktie en invloed met betrekking tot de totstandbrenging – op een economisch en sociaal verantwoorde wijze – van de gewenste structurele wijzigingen van de landbouw; eveneens kunnen bepaalde

1. *Trends in Agricultural Policies since 1955, 1961*, pag. 39 e.v.

op structuur-verbetering gerichte overheids-maatregelen en voorzieningen soms reeds op korte termijn de rentabiliteit van agrarische bedrijven sterk beïnvloeden. Mede hierom geven wij de voorkeur aan de onderscheiding tussen 'prijs- en inkomens-ondersteunende methoden' en 'middelen (primair) gericht op verbetering van de agrarische structuur'.¹

Als de belangrijkste directe prijs- en inkomens-ondersteunende (of beschermende) middelen en instrumenten ten behoeve en ten gunste van de landbouw zien we met name die beleidsmiddelen, welke ressorteren onder de twee in § 2 van vorig hoofdstuk eerstgenoemde categorieën: het specifieke agrarische prijs- en inkomensbeleid en het beleid, gericht op beheersing van productie en aanbod.

Achtereenvolgens zullen we hierna aan de orde stellen:

de instrumenten, waardoor de marktprijzen van de agrarische produkten worden beïnvloed, met uitzondering van de specifieke productie-beperkende of -beheersende maatregelen (§ 2);

de verschillende vormen van toeslagen, welke aan agrarische producenten uitgekeerd worden (buiten de markt om) met het oog op hun ogenblikkelijke rentabiliteit en inkomenspositie en wel als een zekere compensatie in verband met het – voor deze producenten te laag geachte – niveau van de op de markt gerealiseerde prijzen (§ 3).

de methoden, welke – nagenoeg steeds als complement van marktprijsbeïnvloeding en/of toeslagverlening – worden aangewend om de productie-omvang af te remmen of te beperken (met inbegrip van de zgn. supply control) en de afzonderlijke bedrijven rechtstreeks raken (§ 4).

Ten aanzien van deze groepen van middelen van overheidsbeleid zullen we nagaan of en in hoeverre zij doeltreffend zijn en effect sorteren voor de oplossing van het landbouwvraagstuk in zijn verschillende onderdelen en aspecten: het inkomensprobleem, het probleem van de productieomvang, het efficiency-probleem en het probleem van instabiliteit en onzekerheid².

Wanneer men in het oog houdt de grote verscheidenheid van middelen, welke bovendien in allerlei gradaties en combinaties kunnen worden toegepast, voorts de veelheid (en het eenmalig karakter) van de omstandigheden van plaats en tijd, waaronder zij kunnen worden gehanteerd, vervolgens de ruime range van agrarische produkten met hun eigen specifieke aspecten en onderlinge samenhang, daarnaast de buitengewoon grote variaties, in allerlei opzichten, binnen de agrarische bedrijfstak en bevolking, enz., dan zal het duidelijk zijn dat we slechts in grote lijnen, en niet zelden met allerlei reserves, kunnen aangeven welke uitwerkingen en effecten in gunstige en ongunstige zin de verschillende (groepen van) beleidsmiddelen hebben.

¹ 2. deze onderscheiding komt in grote mate overeen met die van E. O. Heady ('compensation policies' en 'development policies', o.c., pag. 15) en vooral met die van H. G. Schlotter ('Schutzpolitik oder Erhaltungs-intervention' – 'Anpassungspolitik oder Anpassungs-Intervention', Agrarprotektionismus und Landwirtschaftsschutz, Ber. ü Lw., dec. 1962, pag. 793-798).

2. verg. pag. 62-64.

§ 2. BEINVLOEDING VAN DE MARKTPRIJZEN

Een zekere mate van stabiliteit in de prijzen en op de markten van de belangrijke agrarische produkten en voedingsmiddelen is, in de historie gezien, de eerste doelstelling van het overheidsingrijpen in de prijsvorming van deze produkten. De overheid wil voorkomen dat zowel de producenten als de consumenten de invloed van de wisselvalligheden bij de produktie en afzet in haar volle omvang moeten ondergaan.

Wel is deze doelstelling niet verdwenen, maar de interventie in de markt- en prijsvorming is in recente jaren steeds meer ook een essentieel instrument geworden in het beleid ter bescherming van de agrarische producenten in hun rentabiliteits- en inkomensniveau¹. Met name in de ontwikkelde landen blijkt dit momenteel het geval te zijn: 'The price support intervention by Denmark means that the principle of state non-intervention in the price formation of the main agricultural commodities is no longer applied by any O.E.E.C.-country', zo werd in een O.E.E.C.-rapport van 1961 geconstateerd².

Het maken van een duidelijk onderscheid tussen prijsstabilisatie, waarbij de prijzen over een bepaalde periode gemiddeld ongeveer gelijk zouden zijn aan die welke zonder overheidsingrijpen tot stand zouden gekomen zijn, en prijjsbeïnvloeding, specifiek ten gunste van de landbouw, is overigens in theorie heel wat gemakkelijker dan in de praktijk. Zo heeft men bij het voeren van een stabilisatie-beleid – dit in tegenstelling met Joseph van Egypte – maar een beperkt inzicht in de toekomstige produktie-, aanbod- en vraag-ontwikkelingen. Hoe zou het met produktie, aanbod en prijzen zijn gegaan wanneer geen prijsbescherming aan de landbouw zou zijn verleend? Hoe moet het prijspeil berekend worden, dat er zonder een dergelijke bescherming – in één land of in alle landen? – zou zijn geweest, enz.³

Groot in aantal zijn de instrumenten, welke in de ontwikkelde landen zijn, worden of kunnen worden gehanteerd om via het ingrijpen in de markt- en prijsvorming de agrarische producenten een bescherming te geven. Ze bestaan met name in maatregelen aan de grens, d.w.z. met betrekking tot de

1. Daarnaast zullen de overheidsbemoeiingen met de prijsvorming van agrarische produkten – afhankelijk van de omstandigheden – primair, vooral of mede gericht (kunnen) zijn op andere doeleinden, zoals: de stimulering van de agrarische produktie (oorlogsjaren en eerste jaren daarna), bescherming van de consumenten, het tegengaan van inflatoire ontwikkelingen, de verbetering van de betalingsbalans-positie, enz.

2. *Trends in Agricultural Policies since 1955*, pag. 34 (onder price-support wordt daar mede begrepen de verlening van producenten-toeslagen).

3. Als men zich hiervoor zou baseren op de wereldmarktprijzen – of deze, gelet op het karakter van deze markten, een juiste basis zou zijn is een afzonderlijke vraag – dan zou blijken dat de keuze van de referentieperiode tot grote verschillen in uitkomsten zou leiden. Zo lag het prijspeil van suiker op de 'vrije' wereldmarkt in de periode midden 1958 – midden 1961 op rond f 30,— per 100 kg, in de daarop volgende 3 jaren gemiddeld zeker op het dubbele daarvan. Verg. F.A.O., *An inquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilization and Support Policies*, Annex VI (Note on the 'World Market Price'), pag. 232–234.

2
1 invoer en de uitvoer, en in interventies op de binnenlandse markt. Het is niet doenlijk, en het heeft in het kader van onze studie ook weinig zin, een min of meer limitatieve opsomming te geven van de mogelijke en in de verschillende landen aangewende middelen¹. We volstaan met een beknopt en globaal overzicht, dat vooral gebaseerd is op het momentele beleid in de ontwikkelde landen op het noordelijk halfrond (en in de E.E.G.).

ad 1 De voornaamste methoden, ten aanzien van de invoer gehanteerd, zijn: invoerrechten met allerlei modificaties (ad valorem rechten, specifieke rechten, variaties in tarief-niveau naar seizoen en naargelang de invoerprijzen, waardoor het invoerrecht in de richting van een variabele invoerheffing gaat, enz.); de variabele invoerheffingen²; kwantitatieve invoerbeperkingen (al of niet tijdelijke invoerverboden, contingenteringen³, het zgn. Leistung-systeem, waarbij aan de handelaars toegestaan wordt te importeren op voorwaarde dat zij in een bepaalde verhouding aankopen van het corresponderende binnenlandse produkt doen⁴, enz.); invoermonopolies. (daarenboven worden niet zelden regelingen van veterinaire en phyto-sanitaire aard mede gehanteerd ter beperking van de importen)

De belangrijkste methoden met betrekking tot de uitvoer zijn de uitvoer-restituties (waarbij bepaalde lasten, welke op de binnenlandse voortbrenging, verwerking of afzet van een agrarische produkt drukken, bij export worden gerestitueerd); uitvoer-toeslagen en -subsidies in allerlei vormen en differentiaties; uitvoermonopolies.

ad 2 Wat betreft het interveniëren op de binnenlandse markt zijn de meest op de voorgrond tredende methoden: het uit de markt nemen van produkten, al of niet tegen vooruit vastgestelde prijzen, door een overheidsinstantie⁵ (of door een andere instantie, welke van overheidswege dienaangaande zekere bevoegdheden heeft verkregen⁶); de afzet van overgenomen produkten in

1. Hiervoor moge o.a. verwezen worden naar het F.A.O.-rapport, *An Enquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilization and Support Policies* (pag. 15-65) en het O.E.E.S.-rapport, *Trends in Agricultural Policies since 1955* (pag. 44-56 en Part. 2, Country Chapters).

2. zeer variabele heffingen worden o.a. aangetroffen in de E.E.G.-marktorganisaties voor granen en zuivelprodukten. Daarentegen wordt het niveau van de invoerheffingen, door Zweden ten aanzien van vele produkten toegepast, - althans als regel - voor een wat langere periode vastgesteld.

3. inclusief de zgn. vrijwillige - op aandrang van het importland tot stand gekomen - quota-overeenkomsten, waarbij exportlanden zich verbinden niet meer dan bepaalde hoeveelheden van het betreffende produkt naar een bepaald land te exporteren. Sedert kort bestaan dergelijke contingenteringen o.a. voor bacon (Britse markt) en voor rundvlees (U.S.A.-markt).

4. in Zwitserland regelmatig toegepast voor diverse produkten. Het karakter van zo'n Leistung-systeem had ook de verplichte inmenging van binnenlandse tarwe in Nederland en België, welke bij invoering van de E.E.G.-regeling voor granen in 1962 werd afgeschaft.

5. het beste voorbeeld hiervan is de Commodity Credit Corporation in de U.S.A., welke weliswaar in eerste instantie produkten beleent maar in de praktijk vooral produkten van boeren of handel overneemt. In de E.E.G.-marktorganisaties zijn dergelijke interventies voorzien o.a. voor granen en boter.

6. zoals diverse Producers' Marketing Boards in Engeland en Canada en verschillende interprofessionele instellingen in Zweden en Frankrijk.

een andere periode van het jaar of op bijzondere markten (of via export meestal met behulp van subsidies), waarbij de verliezen geheel of ten dele door de schatkist worden gedragen; splitsing van de binnenlandse markt¹; beperkende bepalingen met betrekking tot de produktie of afzet van met bepaalde binnenlandse voortbrengselen concurrerende produkten².

De hantering van deze instrumenten is primair gericht op beïnvloeding van de marktprijzen – meestal in opwaartse richting – en komt vooral neer op één, of op een combinatie, van de volgende drie vormen van marketingrijpen via manipulatie met betrekking tot het aanbod³, nl. aanbod-verkrapting door beperking van het aanbod vanuit het buitenland; aanbodvermindering door middel van een gestimuleerde afzet van een deel van het binnenlandse aanbod op buitenlandse markten; marktsplitsing of – diskriminatie in verschillende vormen op de binnenlandse markt zelf⁴.

Een beperking van het aanbod op de binnenlandse markt vindt plaats via een meer of minder verregaande afscherming van de binnenlandse markt ten opzichte van de buitenlandse markten. Daardoor worden de marktprijzen en daarmee de producentenprijzen hoger dan ze anders zouden zijn geweest. De lasten hiervan komen voor rekening van de verbruikers; of het de uiteindelijke verbruikers zijn is afhankelijk van de konkrete omstandigheden, inclusief de overheidsregelingen⁵. Aan deze vorm van markt-ingrijpen zijn voor de overheid weinig of geen financiële lasten verbonden (de consumenten komen ervoor op); integendeel vaak zullen uit de invoerrechten of -heffingen gelden in de schatkist vloeien.

Daarnaast kan een beperking van het aanbod op de binnenlandse markt tot stand gebracht worden via een 'stimulering' van de export. Ook daardoor worden de marktprijzen en de producentenprijzen op de binnenlandse markt hoger dan ze zonder de export-vergrotenende maatregelen zouden zijn geweest. Voorzover de afzet van het produkt op de binnenlandse markt plaats vindt, zijn het binnenlandse verbruikers – al dan niet de uiteindelijke verbruikers –

1. in vele landen speciaal in de zuivelsektor (consumptiemelk!) toegepast.

2. zoals b.v. een heffing of accijns op margarine en het verbod van het kleuren van margarine, nog niet zo veel jaren geleden in het merendeel van de staten in de U.S.A. gehanteerd.

3. hierbij wordt de omvang van de binnenlandse produktie als gegeven beschouwd; de produktie-beheersing en -beperking komen in § 4 aan de orde.

4. Bij deze 3 vormen van ingrijpen wordt uitgegaan van de bestaande (binnenlandse) vraagcurven voor de verschillende agrarische produkten. Soms wordt ook getracht de vraagcurven te beïnvloeden, met name door middel van programma's, waarbij bepaalde (groepen van) consumenten bepaalde agrarische produkten kunnen betrekken tegen lage (gesubsidieerde) prijzen, zoals in de U.S.A. via school lunch programs, school milk programs en food stamps plans. Verg. D. E. Hathaway, *Government and Agriculture*, pag. 280–285.

5. Zo kregen de duitse pluimveehouders jarenlang de lasten van de hoog gehouden voergraanprijzen te dragen zonder dat zij deze (geheel of goeddeels) konden afwentelen op de verbruikers van eieren (dit is in de recente jaren geheel anders geworden). Het nederlandse systeem van invoerheffingen op voergranen en exportrestituties voor eieren leidde in het algemeen ertoe dat de pluimveehouders de lasten van de graan-heffingen zeker voor het overgrote deel konden afwentelen op de binnenlandse consumenten (of- en wel over de geëxporteerde hoeveelheden – via de restitutie gecompenseerd kregen).

die de lasten voor hun rekening moeten nemen. De exporten echter zullen – daar het hier gaat om exporten welke zonder bijzondere maatregelen niet hadden kunnen plaats vinden – slechts mogelijk zijn wanneer financiële middelen beschikbaar zijn ter overbrugging van de verschillen in prijzen op de binnenlandse markt en die op de internationale markten. Deze middelen kunnen afkomstig zijn van de overheid en/of van het bedrijfsleven zelf¹. Wanneer de overheid opkomt voor de exportverliezen is de totale geldelijke opbrengst van de produktie voor de producenten vanzelfsprekend hoger dan zonder deze ‘gestimuleerde’ export zou zijn verkregen. Voorzover de exportverliezen voor rekening van de producenten komen heeft deze vorm van marktsplitsing (scheiding van binnenlandse en buitenlandse markten²) voor hen alleen zin als de geldelijke opbrengsten, verkregen bij afzet op de binnenlandse markt en bij export (na aftrek van voor rekening van de producenten komende verliezen hierbij) in totaal hoger zijn dan de totale opbrengsten zonder ‘gestimuleerde’ exporten. Dit zal (met name ten aanzien van produkten met een geringe prijselasticiteit van de vraag, hetgeen in de agrarische sektor een normale situatie is) nagenoeg steeds het geval zijn, wanneer de binnenlandse markt het overgrote deel van de produktie opneemt en de export-quote relatief klein is.

ad 3 Ook een markt-splitsing in het land zelf kan ertoe leiden dat het totaal van de geldelijke opbrengsten, op de gescheiden markten verkregen, hoger is dan zonder deze regeling zou zijn verkregen. Voor het doorvoeren van een dergelijke marktsplitsing is het nodig (evenals bij een scheiding tussen binnenlandse markt en buitenlandse markten) dat er 2 of meer markten zijn welke kunnen worden gescheiden en de prijselasticiteit op één van deze markten hoger is dan die in de andere afzetmarkt(en). Juist ten gevolge van de verschillen in prijselasticiteit kunnen dergelijke markt-regelingen tot een maximalisatie van de producenten-opbrengst voeren³.

Het beste en belangrijkste voorbeeld van zo'n marktsplitsing is in de zuivel-sektor te vinden: in de meeste ontwikkelde landen is de markt voor consumptiemelk gescheiden van die van industriemelk, de melk, welke wordt verwerkt tot zuivelprodukten zoals boter, kaas, condens en melkpoeder. De prijselasticiteit van de vraag naar consumptiemelk is zeer gering⁴ en aanmerkelijk lager dan die voor industriemelk (d.w.z. voor de zuivelprodukten, welke bovendien eventueel op de internationale markt kunnen worden afgezet). De wijze

1. zoals in de vorm van een ‘cotisation ou taxe de résorption’, in Frankrijk in de sectoren van granen en suiker toegepast. In Zweden worden de verliezen bij export van agrarische produkten als regel gedragen door het bedrijfsleven (verg. O.E.E.C., *Trends in Agricultural Policies since 1955*, pag. 285).

2. waarbij deze laatste nog onderscheiden kunnen worden in ‘normale’ afzetmarkten en ‘bijzondere’ afzetmarkten. De exporten van de U.S.A. krachtens P.L. 480 ‘on concessional terms’ zijn duidelijk gericht op ‘bijzondere’ afzetmarkten.

3. verg. J. Horring, *Enige aspecten van minimum-prijsregelingen voor landbouwprodukten*, inaugurale rede, Wageningen, 1949.

4. verg. pag. 19.

waarop deze markt-scheiding, met name de isolering van de consumptiemelkmarkt, plaats vindt, is in de verschillende landen geenszins dezelfde¹.

In de Verenigde Staten bestaan voor een groot aantal gebieden regionale consumptiemelk-monopolies, op basis van federale bepalingen en soms van regelingen van de staten. Binnen (maar niet tussen) de afgebakende melkgebieden vindt meestal een prijspooling plaats, zodat daar de melk-veehouders ongeveer dezelfde prijs voor hun melk (rekening houdend met kwaliteitsverschillen) ontvangen ongeacht de bestemming van de melk. Producenten in streken met een, in verhouding tot de melkproductie, gering verbruik van consumptiemelk krijgen echter gemiddeld een aanzienlijk lagere prijs voor hun melk dan hun collega's in de typische consumptiemelk-centra².

Ook in West-Duitsland geschiedt de markt-scheiding via regionale consumptiemelk-monopolies: melkveehouders en zuivelfabrieken daarbuiten mogen niet met melk voor consumptiedoeleinden op deze markten komen. Door regelingen van het bedrijfsleven, aangevuld door de Bund en de Länder (via de zgn. melk-premies), wordt in dat land echter een grote mate van egalisatie in de melkprijsopbrengsten voor alle melkveehouders bereikt³.

In Nederland bestaat geen geographische scheiding meer van consumptiemelk- en industriemelk-gebieden en evenmin zijn er regionale consumptiemelk-monopolies. De scheiding van de twee markten (voor consumptiemelk en voor industriemelk) vindt over het gehele land op dezelfde wijze plaats door middel van regelingen van het Produktschap voor Zuivel (stelsel van heffingen en toeslagen op basis van de zgn. verrekenprijs); een prijspooling over alle melk-veehouders vindt plaats via het Zuivelfonds⁴.

In het Verenigd Koninkrijk wordt de consumptiemelkmarkt van de industriemelkmarkt geïsoleerd door de Milk Marketing Boards, waaraan de veehouders al hun melk moeten leveren (behoudens in door de Boards toegestane uitzonderingen). De Boards kunnen de bestemming van de melk zelf bepalen en met name de hoeveelheden, welke bij een bepaald prijspeil niet nodig zijn voor de consumptiemelk-voorziening, laten verwerken tot boter, kaas, enz. De Boards kunnen ook gemakkelijk zorg dragen voor een pooling van de opbrengsten, verkregen bij de afzet en eventuele verwerking van de melk, over alle melkveehouders.

Een dergelijke markt-splitsing, welke de markt voor consumptiemelk isoleert van die van zuivelprodukten, voorkomt dat de prijs op de eerste markt

1. zie o.a.: O.E.C.D., *Organization and Structure of the Milk Markets in O.E.C.D. Member Countries*, 1963, spec. pag. 37 e.v. Deze marktregelingen hebben niet alleen ten doel de geldelijke opbrengsten van de melkveehouders te verbeteren, maar zijn onder meer ook erop gericht de voorziening van de bevolking met melk veilig te stellen en de verbruikersprijzen stabiel te houden (ondanks de fluktuaties in de melkproductie en op de zuivelmarkten), verg. O.E.E.C., *Problems in Dairy Policy*, 1960, pag. 29.

2. verg. o.a.: J. I. M. Vriend, *De melkveehouderij in de Verenigde Staten*, (L.E.I.-rapport), 1961, pag. 24-37. Hij geeft aan dat de producentenprijzen voor consumptiemelk in de verschillende gebieden in 1957/58 uiteenliepen tussen f 33,50 en f 56,60 per 100 kg!

3. zie o.a.: *Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt*, 7 dec. 1963, pag. 6-7.

4. verg. o.a.: N. Slot, *Bestemming van de melk in Nederland*, 1960, pag. 28-40.

industrie-
melk

komt te liggen op het niveau van de industriemelk-opbrengst (anders zouden alle melkveehouders en zuivelbedrijven trachten hun melk zoveel mogelijk als consumptiemelk af te zetten zolang zo een hogere opbrengst kon worden gemaakt dan bij verwerking van de melk tot boter, kaas, enz.). Deze markt-scheiding maakt het mogelijk de consumptiemelk-prijs te stabiliseren en wel op een peil, dat over het algemeen duidelijk ligt boven de markt-opbrengst bij bestemming van de melk tot zuivelprodukten¹, zonder dat daardoor het verbruik van consumptiemelk in betekenende mate wordt verkleind. Langs deze weg wordt derhalve voor de gehele melkproductie een hogere opbrengst verkregen, en wel uit de markt - d.w.z. niet door middel van financiële bijdragen van de overheid maar doordat de consumenten voor de consumptiemelk een (zeker gemiddeld) hogere prijs betalen.

Behalve door middel van een echte marktsplitsing kan op de binnenlandse markt voor de producenten een hogere totaal-opbrengst worden bereikt doordat via bepaalde maatregelen gebruik wordt gemaakt van het bestaan van in zekere mate gescheiden markten. In de ontwikkelde landen vindt zulks menigmaal plaats, veelal in het kader van al dan niet incidentele interventie-regelingen: zekere hoeveelheden van een bepaald produkt worden uit de ene en wel de zgn. primaire markt met een hogere prijs genomen en meteen of later afgezet op de secundaire markt met een hogere prijselasticiteit van de vraag en een lager prijspeil. Goede voorbeelden hiervan vormen o.a. de afzet van (voor menselijke consumptie geschikt) broodgraan² na denaturatie op de voergraanmarkt en die van consumptie-aardappelen³ als veevoeder.

Deze markt-diversie vergt, omdat produkten uit de primaire markt worden genomen en op de secundaire markt worden afgezet, financiële middelen om het prijsverschil te overbruggen. De kosten, aan dergelijke interventies verbonden, kunnen gedragen worden door de overheid en/of door het bedrijfsleven³.

Hu worden de gevolgen bekeken voor:

a. Inkomensprobleem

Maatregelen, waardoor de marktprijzen van agrarische produkten op een gemiddeld hoger niveau worden gebracht of gehouden dan waarop ze anders zouden hebben gelegen⁴, zullen per definitie hogere opbrengstprijzen betekenen voor de producenten, althans voor de binnenlandse producenten van de

1. soms (dit hangt vooral af van de toegepaste regelingen) is het ook mogelijk de prijs van consumptiemelk te handhaven beneden de zgn. industriemelkwaarde.

2. produkten met een zeer geringe prijselasticiteit (verg. pag. 19).

3. Onder bepaalde voorwaarden kan het georganiseerde bedrijfsleven zelf een dergelijke markt-diversie effectueren. Goede voorbeelden hiervan zijn in Nederland het stelsel van de zgn. ophoudprijzen van het Centraal Bureau voor de Tuinbouwveilingen en de minimum-prijzen-regeling voor pootaardappelen van de St.O.P.A. In beide gevallen draagt het bedrijfsleven zelf zorg voor de financiering van de verliezen, bij afzet van de ingenomen produkten geleden.

4. we laten hier dus buiten beschouwing dat het overheidsingrijpen in de markt ook ten doel kan hebben de prijzen te drukken en gaan voorbij aan de prijsstabilisatie als zodanig.

betreffende produkten voor zover de afzet hiervan op de markt plaats vindt. Naarmate voor de verschillende (groepen van) bedrijven een groter deel van de totale productie onder prijssteun-maatregelen valt en de omvang van de prijssteun ('le montant de soutien') groter is, zal de invloed van het markt-ingrijpen op de inkomsten uit de verkoop van hun produkten groter zijn.

Beïnvloeding van de marktprijzen van bepaalde produkten zal – via de uitwerking hiervan op de oriëntatie van de landbouwproductie en op bepaalde kostenelementen – gunstige dan wel ongunstige consequenties hebben op de rentabiliteit van andere agrarische produkties. Zo zullen bijzondersteunde regelingen met betrekking tot granen en melk (voor welke produkties in de meeste ontwikkelde landen een zeer groot deel van de agrarische productie-factoren wordt aangewend) leiden tot een geringere productie-omvang en hogere marktprijzen bij andere produkten. Anderzijds zal een prijsbescherming (waarmede verstaan wordt een bescherming van de producenten via prijssteun-maatregelen) bij voergranen de kosten voor de veehouderij, waarvoor zij een grondstof vormen, verhogen en – tenzij voor deze kostenstijging een volledige compensatie wordt verleend via het marktbeleid en/of toeslagen – ongunstig uitwerken op de rentabiliteit van de dierlijke produkties, speciaal van de varkens- en pluimveehouderij¹.

Het niveau van het agrarische inkomen wordt in sterke mate bepaald door de hoogte van de marktprijzen. Het totale agrarische inkomen (toegevoegde waarde) is immers gelijk aan de fysieke output (samenstelling en omvang van produktievolume)² vermenigvuldigd met de opbrengstprijzen³ van de verschillende produkten, verminderd met de kosten van de buiten de landbouwsektor betrokken inputs. Het ligt derhalve voor de hand – nu het markt-ingrijpen in de agrarische sektor (eventueel aangevuld door prijs-toeslagen) overal een belangrijke plaats inneemt – aan te nemen dat in elk van de ontwikkelde landen het agrarische inkomen tengevolge van deze nationale maatregelen aanmerkelijk hoger is dan het zonder dit beleid zou zijn.

Hoeveel lager het landbouwinkomen, op korte of langere termijn, zou zijn bij afschaffing of bij een bepaalde vermindering van de prijsbescherming is bijzonder moeilijk en hoogstens bij grove benadering aan te geven. Berekeningen of ramingen, welke onder dergelijke supposities voor enkele landen⁴

1. Wanneer men de historie van de nederlandse landbouwpolitiek nagaat, ontmoet men telkens – zoals tegen 1900, in de crisisjaren en omstreeks 1950 – buiten maar eveneens en soms speciaal binnen de landbouwwereld scherpe discussies omtrent graanheffingen, juist vanwege de consequenties daarvan voor de dierlijke sektor.

2. waarvan de zgn. interne leveringen moeten worden afgetrokken.

3. = marktprijzen, eventueel aangevuld door toeslagen welke het karakter van prijstoeslagen hebben.

4. zoals voor de U.S.A. (zie o.a. W. W. Wilcox, *The Farm Policy Dilemma*, J.F. Ec., aug. 1958, pag. 563–564) en voor W. Duitsland (zie o.a. *Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft auf die Einkommens-verhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland*; Gutachten von Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim B.M.L. und von wirtschaftswissenschaftlichen Beratern der Kommission der E.W.G., Studie Reihe Landwirtschaft, no 11, 1962.)

zijn gemaakt, resulteren allen in aanmerkelijk lagere agrarische inkomens. Vaak komen ze ook, vanwege verschillen in uitgangspunten, veronderstellingen en verwachtingen op allerlei onderdelen, tot aanmerkelijk uiteenlopende uitkomsten¹.

X Mogen er tussen de afzonderlijke landen grote verschillen bestaan in niveau en omvang van de prijssteun en in de uitwerking daarvan op de rentabiliteit van de verschillende agrarische produkties en op de inkomens van de onderscheiden groepen van agrarische producenten, in één opzicht kan van een verschil niet worden gesproken. In geen van de ontwikkelde landen namelijk heeft het marktprijsbeleid de agrarische inkomensproblematiek tot een redelijk bevredigende oplossing gebracht. In elk van deze landen immers, ook daar waar de gemiddelde efficiency van de landbouw-bedrijfstak relatief hoog is en/of de omvang van de prijssteun (+ prijstoeslagen) verhoudingsgewijze aan de hoge kant is, ligt de rentabiliteit van een aanmerkelijk deel van de agrarische bedrijven op een laag peil en blijft het inkomen van vele agrariërs ver ten achter bij het gemiddeld inkomen van de niet-agrarische arbeiders. Zo stelt Hathaway met betrekking tot de situatie in de Verenigde Staten: 'The agricultural industry has the highest proportion of low-income persons of any industry in the United States economy, regardless of the criterion used to judge income levels. Many of the people involved have levels of living well below the minimum standards of our society. Such persons are found both as farm operators and as farm wage workers'².

Een soortgelijke situatie – al is deze wat de inkomens van betaalde landarbeiders betreft in enkele landen, zoals Zweden en Nederland, gunstiger dan in de Verenigde Staten – bestaat in alle ontwikkelde landen. Dit is uit een recente studie van de O.E.C.D. ook overduidelijk naar voren gekomen³.

X Ook voor de afzonderlijke agrarische bedrijven geldt dat met betrekking tot de rentabiliteit en het inkomen van de producent uit het bedrijf de opbrengstprijzen slechts één – zij het belangrijke – bepalende faktor vormen naast de output en de kosten van de van buiten het bedrijf betrokken inputs. Ook bij een niveau van opbrengstprijzen, waarbij een belangrijk deel van de bedrijven een bevredigende rentabiliteit verwerven kan, zullen er tal van bedrijven zijn met (zeer) ongunstige financiële uitkomsten, dit ten gevolge van een gering produktie-volume en/of hoge kosten van vreemde inputs in verhouding tot de omvang van de door de producent in het bedrijf ingezette eigen produktiefactoren (kapitaal, inclusief het in grond en gebouwen geïnvesteerde kapitaal, en arbeid van hemzelf en gezinsleden).

X Hiermee komen we weer terecht bij het probleem van inkomens-dispariteit

1. We wijzen in dit verband slechts bij wijze van voorbeeld naar hetgeen Minister Schwarz in de Bondsdag stelde (19 maart 1964): 'Entgegen der Auffassung der Kommission ist die Bundesregierung der Meinung dass die Erlösminderung durch die Senkung der Getreidepreise wesentlich höher ist als im Mansholtplan angegeben wird und auch eine Minderung der Erlöse für andere Produkten eintreten würde'.

2. *Government and Agriculture; Economic Policy in a Democratic Society*, pag. 181.

3. *Low Incomes in Agriculture; Problems and Policies*, 1964.

voorzichtige bij het classificeren v.d. steun aan
regels van de sterke en zwakke bedrijven

binnen de landbouw zelf, bij het vraagstuk van de zeer grote verschillen in rentabiliteit van en inkomen uit de agrarische produktie zowel tussen de verschillende gebieden, bedrijfstypen, grootteklassen, enz. als tussen de afzonderlijke bedrijven, waarop we reeds in hoofdstuk III wezen¹. Zo varieerde volgens berekeningen van het U.S. Department of Agriculture in 1959 'the state average net farm income' tussen \$ 800 in West-Virginia en bijna \$ 11,500 in Arizona²; de verschillen in inkomen tussen de afzonderlijke bedrijven waren uiteraard nog veel groter. Ook vele rapporten van het L.E.I. illustreren dat ook in Nederland de variëaties in inkomen tussen bedrijfstypen en -groepen en tussen individuele bedrijven zeer groot zijn. De inkomensverschillen kunnen soms ten dele worden toegeschreven aan het marktbeleid³, maar de belangrijkste oorzaken liggen elders, zoals in verschillen ten aanzien van de kwaliteit van de grond, ligging van bedrijf, beschikbaar areaal, commercialisatie-struktuur, arbeidsbezetting, vermogenspositie, enz. en in verschillen met betrekking tot de bekwaamheden en capaciteiten van de ondernemer zelf.⁴

De mogelijkheden om via het marktprijsbeleid de 'lage-inkomens-producenten' te helpen zijn zeer beperkt. Wanneer een bepaald produkt vooral voortgebracht wordt door producenten met lage inkomens en dit produkt voor hen het enige of veruit het belangrijkste produkt is, zou het mogelijk zijn via een aanzienlijke prijssteun voor dit produkt deze bedrijven in betekende mate te helpen. Maar dan zou aan de andere producenten van dit produkt, welke onder gunstige produktievoorwaarden werken (kwaliteit van de grond, omvang van areaal, etc.), geheel zonder reden een 'rent' (en meestal een hoge 'rent' omdat zij een relatief groot produktie-volume hebben) worden geschonken⁵.

De normale situatie is echter dat bij een (extra grote) prijssteun terwille van de producenten met lage inkomens en de inkomensdispariteiten tussen de bedrijven onderling nog groter zouden worden en de lage-inkomens-producenten maar weinig beter af zouden zijn, vooral omdat hun produktie-volume over het algemeen slechts zeer gering is.

1. pag. 51.

2. *Farm Income Situation* (supplement), juli 1960; verg. ook O.E.C.D., *Low Incomes in Agriculture*, speciaal het hoofdstuk over Zweden (pag. 381 e.v.), waarin melding gemaakt wordt van het zgn. Nekby-rapport.

3. b.v. wanneer ten aanzien van bepaalde produkties (b.v. granen) een aanmerkelijke prijssteun wordt toegepast in verhouding tot die van andere produkties of ten nadele van andere produkties (b.v. dierlijke verdelingsprodukten). Maar daarnaast blijven er toch steeds nog grote verschillen in rentabiliteit tussen de producenten van die (andere) produkten onderling bestaan.

4. verg. o.a. M. Latil, o.c., pag. 240-282 (*Répartition des revenus selon leur importance; les inégalités entre exploitants*).

5. De prijssteunpolitiek, in de Verenigde Staten sedert de jaren dertig ten aanzien van tabak gevoerd, heeft steeds als belangrijke zo niet als belangrijkste doelstelling gehad een inkomensbescherming te geven aan de vele kleine sterk op de tabaksteelt ingestelde producenten in bepaalde gebieden met lage inkomens. Maar deze prijssteun is ook steeds toegepast in het kader van een stringente produktie-beperking via zgn. acreage allotments and marketing quotas.

Ook de (technische) mogelijkheden van differentiatie in de prijssteun tussen de verschillende (groepen van) producenten – waarbij we hier buiten beschouwing laten of zo'n differentiatie al dan niet verantwoord zijn zou – zijn uiterst gering. Het optrekken of hooghouden van de marktprijzen heeft voor elk producent tot gevolg dat hij zijn produkten tegen de door dit markt-ingrijpen tot stand gekomen prijzen kan afzetten. De markt is als het ware blind; zij maakt geen onderscheid tussen de verschillende producenten en aanbieders. Het invoeren van een onderscheid, zò dat de weinig produktieve bedrijven per eenheid produkt een hogere prijs zouden ontvangen, is slechts mogelijk bij een heel ver doorgetrokken en straffe marktordening, waarbij de markt-hoeveelheden van elke producent worden geregistreerd¹. Dit is o.a. in Frankrijk het geval bij granen, speciaal bij tarwe; daar ontvangen de kleine tarwe-telers een enigermate hogere prijs omdat de zgn. taxe de résorption voor een teler hoger is naarmate hij een grotere hoeveelheid oplevert².

Niveau en omvang van de prijssteun kunnen niet anders dan afgestemd zijn op een zeker gemiddelde, waarbij het prijspeil voor een deel van de producenten het dekken van de kosten en het bereiken van een redelijke rentabiliteit (soms in ruime mate) mogelijk maakt maar tegelijkertijd voor het andere deel (al dan niet zeer) ontoereikend is. Een prijssteun op een niveau, gelijk aan het (niet op basis van de per bedrijf geproduceerde hoeveelheden gewogen) gemiddelde van de kostprijzen van alle bedrijven – hoe deze kostprijzen berekend zouden moeten worden is een vraag op zich – zou per definitie ertoe voeren dat voor de helft van de bedrijven de prijs³ nog beneden hun kostprijs zou liggen. De andere helft echter, met bijna steeds een aandeel in de produktie ver boven de 50 %⁴, zou dan een prijs maken (soms aanmerkelijk) boven hun kostprijs gelegen. Maar ook wanneer – hetgeen om redenen van allerlei aard een meer verantwoorde handelswijze zou zijn – de prijssteun afgestemd is op het gewogen gemiddelde van de kostprijzen op groepen van behoorlijk efficiënte bedrijven, zal meer dan de helft van de bedrijven (hetgeen geheel iets anders is dan meer dan de helft van de produktie!) uit de marktprijs niet de kostprijs vergoed krijgen.

In dit naast elkaar bestaan – in elk van de ontwikkelde landen – van agrarische bedrijven met reusachtige verschillen in produktiviteit, kostprijsniveau, enz. – door welke factoren ook veroorzaakt⁵ – ligt één van de grootste moei-

1. meer mogelijkheden tot differentiatie zijn er bij de verlening van toeslagen en bij een produktiebeheersing (zie verder in § 3 en § 4).

2. nog in 1965, kort vóór de gemeenteraads-verkiezingen, werd deze methode van prijs-differentiatie door de regering toegepast.

3. eenvoudshalve is hierbij aangenomen dat de marktprijs voor alle gebieden en bedrijven in een land dezelfde is.

4. verg. b.v. C. K. Randall and R. H. Masucci, Farm and Non-farm Income Comparisons, J.F. Ec., mei 1963, pag. 364-366. In 1959 namen in de U.S.A. de bedrijven, welke landbouwprodukten op de markt brachten ter waarde van 10.000 \$ of meer, 72% van de totale verkopen van landbouwprodukten voor hun rekening; maar hun aantal bedroeg slechts 21½% van het totale aantal landbouwbedrijven.

5. dergelijke verschillen zijn in een klein land als Nederland of België reeds zeer groot, maar

lijkheden bij het voeren van een landbouwpolitiek, en zeker bij het voeren van een agrarisch prijsbeleid¹. In dit opzicht maakt het weinig of geen verschil welke criteria en methoden gehanteerd worden met betrekking tot de bepaling van het niveau van de prijzen².

Aan deze bijzonder grote verschillen in produktiviteit en rentabiliteitsgrondslag tussen de agrarische producenten onderling en aan de onmogelijkheid om via het prijsbeleid³ een redelijk bevredigende inkomenspositie tot stand te brengen voor de bedrijven met een lage produktiviteit en/of een gering produktie-volume wordt door vele landbouworganisaties te weinig aandacht geschonken bij haar voorstellen/eisen met betrekking tot het door de overheid te voeren prijsbeleid.

De hantering van of het beroep op globale criteria, zoals 'de boeren hebben (voor elk produkt?) recht op een prijs, welke de kostprijs dekt'⁴ of 'de landbouw heeft recht op een prijs- of inkomenspariteit'⁵ of 'de landbouw heeft recht op zijn evenredig aandeel in het nationaal inkomen', bij het prijsbeleid miskent de uitzonderlijk grote produktiviteits- en inkomensverschillen, 'die sterke Einkommensstreuung'⁶, 'the implications of the income variations'⁷ binnen de landbouwsektor zelf. We menen in dit verband er goed aan te doen F. H. Wiegmann te citeren: 'It has seemed to me that entirely too much thinking, and quite likely agricultural policy, has been framed around the image of an 'average American farm' for which the net income in 1959 was \$ 2,598. This is the figure that constantly finds its way into the popular press. It seems logical that it has also colored and influenced agricultural policy. Such a figure is highly misleading, failure of averages - they tend to cover up more than they show and yet they are so convenient to use'⁸.

Het prijsbeleid kan slechts zodanig zijn dat maar een deel van de bedrijven - een kleiner of groter deel, afhankelijk van de hoogte van de prijzen, het gemiddelde efficiency-peil van de agrarische sektor en de produktiviteits-

ze zijn ongetwijfeld nog veel groter in landen als de Verenigde Staten, Frankrijk, Duitsland en Italië en het E.E.G.-gebied als één geheel gezien.

1. verg. o.a. J. Pen, *Harmonie en Conflict*, 1962, pag. 190.

2. zie hiervoor o.a. F.A.O., *An Enquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilisation and Support Policies*, pag. 31-46 (formula methods for the determination of support prices).

3. zelfs wanneer dit zeer ver zou gaan, d.i. prijzen zou inhouden op een zeer hoog niveau, b.v. op het gemiddelde van de kostprijzen van alle bedrijven.

4. verg. o.a.: C.O.P.A., rapport du Président J. Deleau: 'Les agriculteurs de la C.E.E. veulent obtenir des prix équitables assurant aux exploitations normalement structurées et gérées une rémunération du travail et du capital équivalente à celle obtenue par les autres activités comparables' (15 nov. 1963, pag. 9).

5. zie b.v. (voor de U.S.A.) M. R. Benedict, *Can we solve the Farm Problem*, 1955, pag. 512-553 (appendix A; The Parity Concept and its Relation to the Farm Problem).

6. G. Weinschenck, *Wirkungen des Preis-Kostenmechanismus auf die Einkommensentwicklung in landwirtschaftlichen Betriebe*, *Agrarw.* mei 1958, pag. 158.

7. C. K. Randall and R. H. Massucci, o.c., pag. 364.

8. Income Payments to Farmers; A Paper presented at the Seminar for Agricultural Leaders, sponsored by the Agricultural Policy Institute, North Carolina State College, an. 1961, pag. 12.

verschillen tussen de producenten onderling – daardoor lonende prijzen voor hun produkten ontvangt en een bevredigende rentabiliteit en inkomen behalen kan.

Anderzijds mogen niet uit het oog worden verloren – al kan het agrarisch prijsbeleid voor deze problemen geen oplossing bieden – de grote mentaliteitsveranderingen bij de agrarische bevolking en de ingrijpende wijzigingen in het karakter van vele agrarische bedrijven ten gevolge van de economische groei en de welvaartsstijging, waarop we in hoofdstuk III wezen¹. Met de toename van de welvaart en de (verdere) ontwikkeling naar een welvaartsstaat groeien ook bij de agrarische bevolking, in analogie aan of in navolging van ontwikkelingen bij andere bevolkingsgroepen, verdergaande verlangens ten aanzien van niveau en zekerheid van inkomen en levensstandaard². Tal van agrarische producenten, die voorheen – omdat ze nauwelijks in de markthuishouding waren ingeschakeld en weinig uitgaven hadden voor het bedrijf (en voor het gezin) – slechts geringe eisen stelden ten aanzien van het inkomen, zijn nu in een geheel andere positie gekomen. Ze produceren voor de markt, moeten relatief omvangrijke investeringen doen en hebben aanmerkelijk grotere uitgaven voor het bedrijf – en ook voor hun gezin (althans grotere verlangens dienaangaande).

Hierin ligt o.i. een der belangrijkste oorzaken van de landbouwproblematiek, van de steeds toenemende onrust en beroeringen in de landbouwwereld en van ernstige spanningen en tragiek in vele agrarische gezinnen. Ook bij een redelijk prijsbeleid – wat dit in concreto inhoudt daarover kan en zal men van mening verschillen – zullen er, soms speciaal in bepaalde streken, (zeer) vele agrarische producenten zijn welke een laag inkomen hebben; voor een belangrijk deel hiervan zijn er onvoldoende mogelijkheden om door aanpassingen in bedrijf tot een toereikende rentabiliteits-basis te geraken.

b. Produktie-omvang

Speciaal in de agrarische sektor vormen de (opbrengst-)prijzen – en met opzet willen we onze beschouwingen omtrent de relatie tussen prijssteun en produktie-omvang hiermee aanvangen – slechts één van de talrijke factoren, welke invloed uitoefenen op en tezamen bepalend zijn voor het produktievolume. De veelheid en veelsoortigheid van de factoren en hun onderlinge wisselwerkingen verklaren dat ondanks heel wat onderzoek ten aanzien van de richting en omvang, waarin wijzigingen in de agrarische produktie-omvang optreden ten gevolge van veranderingen in de prijzen van de produkten, nog maar een zeer beperkt inzicht bestaat, dat in tegenstelling tot de situatie betreffende de reakties van de vraag op prijsveranderingen van agrarische produkten³. Sherman E. Johnson, een van de bekendste Amerikaanse des-

1. pag. 51–52.

2. zie ook pag. 26.

3. verg. M. Clawson, Reflections on Gross Farm output, *J.F. Ec.*, mei 1959, pag. 248.

kundigen op het terrein van 'agricultural production economics', spreekt, o.i. geheel terecht, wat betreft de kennis omtrent de agrarische supply-response, de reacties van de agrarische producenten op veranderingen in prijzen, kosten, technologie, enz. van 'a serious gap in our information'¹.

Naast de (door de producenten verwachte) opbrengstprijzen zijn er namelijk nog zeer vele, endogene en exogene factoren – van technische, economische, sociale en psychologische aard –, welke ten aanzien van de omvang der agrarische produktie een rol spelen, zoals: de technologische ontwikkelingen op velerlei terreinen; de mate en tempo waarin de agrarische producenten daarvan gebruik maken; de geaardheid, instelling en mentaliteit van de agrariërs; de ontwikkeling van de inkomens buiten de landbouw; de mogelijkheden van werkgelegenheid in de niet-agrarische sectoren; de prijzen van de diverse produktiemiddelen; de prijsrelaties tussen de afzonderlijke agrarische produkten; het reeds bereikte niveau van de produktie per ha en per dier; de omvang van de nog aanwezige produktie-reserves; de mogelijkheden met betrekking tot de voorziening in kapitaal-behoeften; de gebondenheid aan de natuurlijke produktieprocessen; de weersomstandigheden en nog vele andere factoren meer.

Het zou waarschijnlijk wel mogelijk zijn door middel van een diepgaand onderzoek, dat zich beperkt tot een bepaald gebied (als het agrarische produktiepatroon daar weinig geschakeerd is) en tot een verstreken periode, een zeker kwantitatief inzicht te verwerven in de invloeden, welke daar en toen de onderscheiden (groepen van) factoren hebben uitgeoefend op de ontwikkeling van het totale produktievolume². Maar het lijkt ons niet mogelijk voor een land of een groep van landen een betrouwbare raming te maken van het effect dat één faktor, i.c. wijzigingen in de opbrengstprijzen, temidden van talloze andere factoren, welke voor een goed deel dynamisch van aard zijn en bovendien elkaar beïnvloeden (in welke richting, tempo en mate?), heeft op de omvang van de totale agrarische produktie.

De agrarische producent zal immers, ook wat betreft de samenstelling en de (geplande) omvang van zijn produktie, ieder op zijn manier reageren op veranderingen in de voor hem relevante data op basis van het geheel van omstandigheden, waarin hij zich bevindt. De landbouwbedrijfstaking echter bestaat uit een zeer groot aantal producenten met in allerlei opzichten uiteenlopende omstandigheden, welke het bedrijf rechtstreeks of indirect via het gezin raken³. Dit heeft ten gevolge dat de afzonderlijke producenten ook

1. The Role of Production Economics in the Problem of Agricultural Adjustment, *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1330–1333.

Th. W. Schultz stelt: 'We have no meaningful estimates of the price elasticity of the agricultural supply' (Reflections on Agricultural Production, Output and Supply, *J.F. Ec.*, aug. 1956, pag. 748).

2. grotere mogelijkheden zijn er wanneer ten aanzien van bepaalde afzonderlijke produkten de ontwikkeling van het produktie-volume zou worden onderzocht.

3. Daarom prefereren we hier te spreken van 'producenten' en niet van 'bedrijven', juist vanwege de innige samenhang tussen gezin en bedrijf, welke ook nu nog in het overgrote deel van de agrarische bedrijfstaking in de ontwikkelde landen bestaat.

op uiteenlopende wijzen zullen reageren – zelfs als ze zich louter door overwegingen van economische aard, door het principe van inkomens-maximalisatie zouden laten leiden – op wijzigingen in data, b.v. op veranderingen in de prijzen van agrarische produkten¹.

Het voorafgaande voert tot de konklusie dat een grote mate van voorzichtigheid betracht moet worden wanneer het gaat om het aangeven van de uitwerking, welke van de opbrengstprijzen en dus ook van de prijssteun uitgaat op het produktie-volume in de landbouw.

Dit neemt echter niet weg dat de prijssteun-maatregelen, waardoor de marktprijzen op een hoger niveau komen te liggen dan zonder deze regelingen het geval zou zijn geweest, wel invloed uitoefenen op de verhouding tussen het volume van de produktie en dat van de vraag. Prijssteun zal in een normale situatie hogere prijzen voor de binnenlandse verbruikers van de betreffende produkten betekenen en naargelang de prijselasticiteit van de vraag en de omvang van de prijssteun het volume van de binnenlandse vraag kleiner doen zijn². Bij produkten met een prijsinelastische vraag – zoals broodgraan, aardappelen en consumptiemelk – zal de prijssteun de omvang van de vraag slechts in (zeer) geringe mate beïnvloeden. Bij produkten met een – voor agrarische produkten – relatief hoge prijselasticiteit zal de uitwerking van een (aanmerkelijke) prijssteun een duidelijk negatief effect kunnen hebben op de hoeveelheden, welke door de consumenten worden aangekocht.

Maar men moet hierbij in het oog houden dat de prijssteun betrekking heeft op de producenten-prijzen en er tussen de prijzen af boerderij/tuinderij en de prijzen in de winkel een veelal grote marge bestaat³. M.a.w. een prijssteun van b.v. 20% zal voor de uiteindelijke verbruiker een prijsverhoging betekenen, welke aanmerkelijk beneden de 20% ligt; en de consument reageert op de prijzen in de winkel. Zo zou bij doorvoering van het zgn. (oorspronkelijke) plan-Mansholt (met betrekking tot de eenmaking van de graanprijzen in de E.E.G.) in Duitsland de marktprijzen van broodgraan met ca 12% dalen, doch de broodprijs met slechts 1½ à 2%⁴. Een verhoging of verlaging van de prijssteun voor voergranen met 10% zou voor de consument van varkensvlees een prijswijziging van 4% betekenen⁵, bij een prijs-

1. verg. o.a.: G. Schmitt, *Methoden und Möglichkeiten der langfristigen Vorausschätzung der Agrarproduktion*, E.W.G. Studien, Reiche Landwirtschaft, 1961, no. 3, spec. pag. 10-12. Voorts Glenn L. Johnson, *The State of Agricultural Supply Analysis*, J.F. Ec., aug. 1960, pag. 435-452 en M. Nerlove and K. G. Bachman, *The Analysis of Changes in Agriculture Supply: Problems and Approaches*, J.F. Ec., aug. 1960, pag. 531-554.

2. Prijssteun zal meestal ook gepaard gaan met vermindering van de mogelijkheden van afzet op de buitenlandse markten, tenzij het marktprijs-verhogend effect van de prijssteun bij uitvoer via toeslagen in een of andere vorm geheel wordt overbrugd.

3. verg. pag. 15-16.

4. Memorandum van de Commissie aan de Raad inzake prijzen en prijsbeleid van landbouwprodukten in de E.E.G., 1964, pag. 160.

5. Memorandum van de E.E.G.-Commissie, in vorige voetnoot vermeld, pag. 155. De raming van 4% lijkt ons echter nog enigszins te hoog, omdat in de daar opgezette modelberekening een prijsstijging van voergranen met 10% gelijk gesteld wordt aan een stijging van de voederkosten met 10%; maar een deel van de voederkosten, b.v. de kosten en winsten

$$- \frac{1}{dy} \Rightarrow dy = -0,4 dp = -0,4 \times 4 = -1,6 \%$$

elasticiteit van $-0,4$ zal de afzet van varkensvlees met slechts ca $1\frac{1}{2}\%$ af- of toenemen. Bovendien zal een vergroting van de vraag ten gevolge van lagere prijzen van bepaalde voedingsmiddelen – via het substitutie-effect, dat in de voedselsektor zeer groot is – in de ontwikkelde landen (ceteris paribus) steeds gepaard gaan met een vermindering van de vraag naar andere voedingsmiddelen¹.

Het totale effect van de agrarische prijssteun op de omvang van de binnenlandse afzet is in de welvarende landen dan ook alles bij elkaar genomen betrekkelijk gering². Onder zekere omstandigheden kan echter de prijssteun ten aanzien van bepaalde produkten tot een flinke vermindering van de (totale) afzetmogelijkheden voor de landbouw van het betreffende land leiden, n.l. wanneer het binnenlandse agrarische produkt gemakkelijk vervangen kan worden door niet-agrarische produkten of door een (ander) buitenlands agrarisch produkt. Zulks zou zich b.v. kunnen voordoen bij een prijssteun voor wol en/of katoen in verband met de concurrentie van synthetische vezels³.

Een ander voorbeeld in dit verband vormt de prijssteun ten aanzien van boter vanwege de mogelijke substitutie van dit voedingsmiddel door margarine in die landen, waar de grondstoffen voor de margarine-bereiding geheel of voor het overgrote deel moeten worden ingevoerd^{4,5}.

Bij bepaalde agrarische produkten is de relatie tussen prijs(steen) en produktie-omvang veel sterker en evidenter ^{dan} die tussen (agrarisch) prijspeil

van de veevoederindustrie en -handel, verandert niet of nauwelijks bij verandering van de voergraanprijzen.

1. verg. pag. 18–19. Het is dan ook misleidend en onjuist, wanneer men de mogelijkheden voor consumptie-uitbreiding in een land wil aangeven, voor de onderscheiden agrarische produkten te wijzen op het veel grotere verbruik per hoofd in (voor de verschillende produkten telkens) andere landen.

2. verg. o.a. F.A.O., *An Enquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilization and Support Policies*, pag. 125–126 en pag. 190–193.

Het totale voedselgebruik per hoofd in Duitsland – waar de marktprijsbeïnvloeding in ruime mate wordt toegepast – wijkt niet veel af van dat in Gr. Brittannië, waar voor vele produkten het toeslag-stelsel wordt gehanteerd en zowel de groothandels- als de consumentenprijzen voor een groot deel van de voedselprodukten aanmerkelijk lager zijn.

3. Het is ook niet toevallig dat in de U.S.A. de steun aan de wolproducenten (schapenhouders) wordt gegeven in de vorm van een toeslag op wol (O.E.E.C., *Agricultural Policies in Europe and North America*, 1957, pag. 380) en dat daar jarenlang pogingen aangewend zijn de prijssteun voor katoen om te zetten in een toeslag-regeling of althans de binnenlandse katoenindustrie via een toeslag in staat te stellen de grondstof aan te kopen tegen een prijs (marktprijs verminderd met toeslag), ongeveer gelijk aan de prijs van katoen op de wereldmarkt (verg. *Farm Message* van President Johnson van 31 januari 1964). In april 1964 werd tot deze laatste vorm van toeslag besloten.

4. Dit geldt b.v. voor landen als Duitsland en Nederland, maar niet voor de Verenigde Staten, waar de landbouw de grondstoffen voor de margarine-fabricage zelf voortbrengt (sojabonen, aardnoten, enz.). Het geldt eigenlijk ook niet voor Italië, waar – bij een gelijk inkomenspeil – een grotere consumptie van boter en/of margarine ten koste van de afzet van olijfolie zou gaan.

5. De steun, in Nederland aan de fabrieksaardappelteelt verleend, geschiedde tot de E.E.G.-verordening voor granen in werking trad ook in de vorm van een toeslag, dit vanwege de concurrentie tussen het aardappelmeel en het maizetmeel, waarvan de grondstof tegen relatief lage prijzen in ons land kon worden ingevoerd.

en produktie-omvang in het algemeen. Met betrekking tot de dierlijke veredelingsprodukten – varkens, eieren en slachtpluimvee – reageren vele producenten scherp op de ontwikkeling van de prijzen en dus ook op prijssteunmaatregelen. Deze produkties zijn goeddeels, en wel in toenemende mate, onafhankelijk van de grond als produktiefaktor, hebben grote variabele kosten (veevoeder!) en kunnen ook op korte termijn worden uitgebreid en ingekrompen¹. Zo heeft de ruime prijsbescherming, vanaf ca. 1960 in diverse vormen aan de duitse pluimveehouderij verleend, een sterke uitbreiding van de eierproduktie in de hand gewerkt². Het vaststellen van een minimum-prijs in de markt, ook al is het niveau daarvan op zich gezien niet zo hoog (b.v. op 80 à 90 % van de kostprijs van efficiënte producenten), geeft bij deze produkten aan vele producenten, welke anders geconfronteerd konden worden met zeer lage marktprijzen, een zodanige prikkel tot een produktie-uitbreiding op grote schaal over te gaan dat spoedig grote overschotten ontstaan. De Verenigde Staten³ en Canada⁴ zagen zich dan ook gedwongen dergelijke prijssteunmaatregelen spoedig te beëindigen⁵.

Dergelijke ernstige gevaren van een – gelet op de afzetmogelijkheden – te grote produktie-omvang, door (een voor de producenten betrekkelijk hoog prijsniveau en zeker door) prijssteunmaatregelen uitgelokt, bestaan voor diverse andere produkten. Dit is met name het geval bij produkten, ten aanzien waarvan er grote mogelijkheden zijn voor een snelle – binnen een jaar of eerder – produktie-expansie (omdat voor deze produkten weinig grond nodig is en de produktieuitbreiding geen belangrijke investeringen op langere termijn vergt) en grote schommelingen in produktie-volume optreden ten gevolge van weersomstandigheden. In verband met deze oogstschommelingen zijn grote prijsfluctuaties bij deze over het algemeen snel bederfelijke produkten normale verschijnselen. Wanneer nu, b.v. via een (niet uiterst lage) bodem in de markt een belangrijk deel van de prijsrisico's voor de producenten wordt weggenomen⁶, kan het niet anders dan dat de produktie aanmerkelijk uitgebreid zal worden – met als gevolg dat bij 'gunstige' weers-

1. verg. pag. 48, voorts A. J. Harlow, *The Hog Cycle and the Cobweb Theorem*, *J.F. Ec.*, nov. 1960, pag. 844–853.

2. Daarin lag ook het motief waarom de Europese Commissie in jan. 1964 besliste dat Duitsland de vrijwaringsregeling voor eieren niet mocht toepassen.

3. voor eieren; bij dit produkt ontstonden zelfs tijdens de oorlogsjaren overschotten, verg. O. B. Jesness e.a., *Readings on Agricultural Policy*, 1949, pag. 224.

4. voor varkens en eieren, zie o.a. O.E.E.C., *Trends in Agricultural Policies since 1955*, pag. 339, en A. H. Turner, *Canada's Experience in Agricultural Support Measures*, *J.F. Ec.*, dec. 1959, pag. 1260.

5. Het is dan ook o.i. terecht dat in de E.E.G.-verordeningen voor eieren en slachtpluimvee geen zgn. interventie-maatregelen zijn voorzien. De Raad heeft echter op 15 dec. 1964 de Commissie opdracht gegeven na te gaan of het opportuun zou zijn voor deze produktie over te gaan tot de invoering van interventie-maatregelen. O.i. zou de Commissie zich in haar voorstellen moeten beperken tot het aangeven van de indirecte wegen waarlangs een zekere mate van prijs- en produktie-stabilisatie zou kunnen worden bevorderd.

6. met name wanneer de producenten hierop kunnen rekenen voordat zij hun beslissingen met betrekking tot de produktie in het komende seizoen moeten nemen.

omstandigheden ernstige afzetmoeilijkheden optreden. Produkten, welke onder deze categorie vallen, zijn o.a. aardappelen en groenten, speciaal die van de open grond¹. Het prijssteunstelsel, in de U.S.A. na de oorlog voor aardappelen toegepast, leidde – mede ten gevolge van hoge ha-opbrengsten – tot een 'aardappeldrama'; deze vorm van prijssteun verdween dan ook weer spoedig².

Maar bij andere 'grote' produkten – zoals granen, melk en rundvlees – is de ruimte voor een uitbreiding van de produktie, zeker op betrekkelijk korte termijn, aanmerkelijk kleiner. Deze produkties zijn immers sterk aan de grond gebonden en nemen (tezamen) in de ontwikkelde landen het overgrote deel van het landbouwareaal in beslag; de hoedanigheden van de gronden en het klimaat spelen hier een belangrijke rol evenals – bij de rundveehouderij – de afhankelijkheid van de biologische produktieprocessen³; een aanzienlijke produktie-vergroting is op vele bedrijven slechts mogelijk bij grote lange-termijn-investeringen (b.v. in veestapel, machines of gebouwen), enz.

Dienaangaande bestaan er echter grote verschillen tussen de verschillende gebieden, bedrijfstypen en afzonderlijke bedrijven⁴: in bepaalde streken en op een deel van de bedrijven zijn de produktie-reserves (voor een of meer van de genoemde produkten) aanmerkelijk groter dan elders, zulks o.a. omdat de opbrengsten per ha nog sterk verhoogd kunnen worden (via grondverbeteringen, betere cultuurmethoden, produktiever zaaizaad, groter kunstmestgebruik, enz.), de veebezetting per ha en het (fysieke) rendement per dier aan de lage kant zijn (weinig produktieve dieren, minder efficiënte voedermethoden, geringe voeraankopen, enz.), de arbeidsbezetting aan de ruime kant is, dierlijke trekkracht vervangen kan worden door mechanische, enz.⁵.

Gunstige opbrengstrijzen en prijssteunmaatregelen, zeker wanneer deze niet van incidentele aard zijn doch een zeker duurzaam karakter hebben, zullen de producenten – met name die welke nog over een relatief grote produktie-reserve beschikken – langs verschillende wegen stimuleren tot het treffen van ondernemersbelissingen welke al of niet op korte termijn uitmonden in een vergroting van het produktie-volume. Bij een dergelijke situa-

1. Het door de E.E.G.-commissie medio 1964 ingediende 'Voorstel voor een verordening van de Raad met aanvullende bepalingen voor de ordening van de markten in de sektor van groenten en fruit' behelst de invoering van gemeenschappelijke interventie-regelingen. Hierbij is o.i. geheel onvoldoende rekening gehouden met de daaraan verbonden gevaren van een sterke produktie-ontbreiding; verg. Produktschap voor Groenten en Fruit, *Markten prijsregelingen in de groenten- en fruitsector*, jan. 1965, spec. pag. 28-33.

2. verg. M. R. Benedict, *Can we solve the Farm Problem*, pag. 315-316.

3. Een sterke uitbreiding van het aantal melkkoeien en zeker die van het aantal slachtrunderen kunnen niet in een korte spanne tijds tot stand gebracht worden, maar vergen 2 jaar of meer.

4. F.A.O.-report, *An Enquiry into the Problems of Price and Income Stabilisation and Support Policies*, pag. 174-177.

5. verg. o.a. G. Schmitt, *Methoden und Möglichkeiten der langfristigen Vorausschätzung der Agrarproduktion*, pag. 17-37 (Kapitel B: Quellen und Bestimmungsfaktoren der Steigerung der Agrarproduktion). Schmitt wijst ook nog op de mogelijkheid van vergroting van het landbouwareaal ten aanzien waarvan hij echter zeker voor wat West-Europa betreft voor de toekomst geen belangrijke mogelijkheden ziet.

tie ten aanzien van de produkten-prijzen zal het vertrouwen van de producenten omtrent de toekomstige rentabiliteit groter zijn; zullen hun financiële mogelijkheden – uit eigen of vreemde middelen – voor het doen van korte- en lange-termijn-investeringen (b.v. beter zaaizaad, produktiever vee, uitbreiding veestapel, enz.) worden vergroot; zullen de relaties tussen de produkten-prijzen en de prijzen van diverse produktiemiddelen gunstig zijn voor een ruimere aanwending van produktiemiddelen (b.v. kunstmest, bepaalde veevoerders, bestrijdingsmiddelen); zal op vele bedrijven een verdergaande produktie-specialisatie, welke veelal gepaard gaat met een groter produktie-volume, worden gestimuleerd, enz.

Ook met betrekking tot deze (grote) landbouwprodukten moet derhalve geconstateerd worden dat prijssteun over het algemeen een faktor zal zijn, welke werkt in de richting van produktie-verhoging, maar in de mate waarin deze faktor een verschuiving van de aanbodsfunktie naar rechts ten gevolge zal hebben bestaan er tussen de onderscheiden streken, groepen van bedrijven en afzonderlijke bedrijven zeer grote verschillen¹ en vaak zullen aan de produktie-uitbreiding enge grenzen gesteld zijn ten gevolge van allerlei faktoren en omstandigheden, waarop we hiervòòr wezen.

Of van een verlaging van de prijsbescherming (en van de produktieprijzen) een, en wel een ongeveer even grote uitwerking op de omvang van de produktie zal uitgaan, tegenovergesteld aan die teweeggebracht door verhoging van de prijzen, is echter een geheel andere vraag. Een veelheid van ervaringen en onderzoekingen hebben – althans wat de 'grote', aan de grond gebonden produkten tezamen betreft – doen uitkomen dat de agrarische aanbodscurve naar beneden zeer inelastisch is, dit onder meer vanwege de volgende faktoren². Op vele bedrijven is het bedrijfsoptimum nog geenszins bereikt maar kan door een meer intensieve benutting van eigen produktiefaktoren en/of door een ruimere aankoop van produktiemiddelen (eventueel via een zekere omschakeling op andere produkten) worden benaderd³. De inkomensvermindering bij verlaging van de produkten-prijzen dringt vele producenten (mede ten gevolge van de interne agrarische concurrentie-struktuur) in de richting van produktie-uitbreiding³ op vele gezinsbedrijven met een relatief

1. M. Nerlove en K. G. Bachman wijzen dan ook op 'the problem of aggregating supply functions for individual firms and single commodities into supply functions for groups of firms and groups of commodities, which problem has been explored mainly from a theoretical point of view'. (The Analysis of Changes in Agricultural Supply; Problems and Approaches, *J.F. Ec.*, aug. 1960, pag. 540).

2. zie o.a. Sh. E. Johnson and K. L. Bachman, Technical Peculiarities of Agricultural Supply, *Proceedings Int. Conf. Agr. Econ.* 1958, pag. 68–81. Verg. J. Horring (inleiding, gehouden op het European-American Symposium on Agricultural Trade, nov. 1963; zie *World Agriculture*, april 1964, pag. 27–29), die stelt en beargumenteert dat 'lowering the price level will have little influence upon the soil production'.

3. waarbij de technologische vorderingen werken als een 'built-in expansion factor' op de bedrijven (pag. 72 van het eerste in vorige voetnoot vermelde artikel); zie ook H. Temberlake - Weber, Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im Wachstumsprozess der amerikanischen Wirtschaft, *Ber. ü. Lw.*, nov. 1963, pag. 572.

ruime arbeidsbezetting kunnen – mede afhankelijk van de mogelijkheden van niet-agrarische werkgelegenheid in de omgeving en van de instelling van de agrariërs ten aanzien van de overgang naar een beroep buiten de landbouw – de gezinsarbeidskrachten grote ‘vaste’ kosten betekenen en ‘will the supply price of agricultural manpower remain low for some time to come’¹; de ten dele voor perioden van vele jaren ‘vaste’ kosten in gebouwen, machines, vee-stapel, enz. zijn op tal van agrarische bedrijven omvangrijk en ‘in agriculture off farm acquisition costs for factors of production typically exceed off-farm salvage values’² (zeker wanneer vele agrarische exploitanten tot stopzetting van het bedrijf en verkoop van hun inventaris zouden overgaan³); gronden welke vrijkomen door beëindiging van bedrijf worden veelal door andere producenten overgenomen.

Vermindering van de prijssteun⁴ zal o.i. dan ook slechts enigermate remmend werken op de expansie van de (totale) agrarische produktie⁵. Het is dan ook niet zo verwonderlijk dat in het zgn. professoren-rapport eenzelfde omvang van de totale agrarische produktie in Duitsland wordt aangenomen in de hypothese van gelijkblijvende produktenprijzen als in die van lagere prijzen⁶.

c. *Efficiency-probleem*

Door de in het kader van het prijsbeleid getroffen maatregelen worden aan de producenten een ver of minder ver gaande bescherming en ondersteuning verleend met betrekking tot de afzet en de prijzen van hun produkten. Maar – hoe vaak ook bij discussies omtrent het agrarische prijsbeleid gesproken wordt van ‘gegarandeerde boeren-inkomens’, ‘inkomensgaranties voor het sociaal-economisch verantwoord bedrijf’, enz. – door dit prijsbeleid wordt aan de producenten en met name aan de afzonderlijke producenten niet een bepaald niveau van rentabiliteit of inkomen gegarandeerd⁷.

Rentabiliteit en inkomen uit bedrijf zijn immers niet alleen afhankelijk van de opbrengstprijzen – ten aanzien waarvan de exploitant ondanks de prijssteunmaatregelen nog allerlei grote en kleinere risico’s loopt⁸ – maar ook

1. J. Horring, (zie voetnoot 2, pag. 92).

2. Gl. E. Johnson, The State of Agricultural Supply Analysis, *J.F. Ec.*, mei 1960, pag. 441.

3. C. Edwards, Resources Fixity and Farm Organization, *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 759.

4. tenzij daardoor de prijzen zeer aanzienlijk zouden dalen; dan zou onder bepaalde omstandigheden op wat langere termijn een duidelijke verlaging van het totale agrarische produktie-volume kunnen optreden.

5. verg. R. J. Penn, Federal Agricultural Price and Income Policy, 1955–59, *J.F. Ec.*, mei 1959, pag. 186–187.

6. pag. 57 (voor titel van rapport, zie pag. 81, voetnoot 4).

7. zelfs niet wanneer het prijsbeleid nagenoeg de gehele landbouwproduktie zou omvatten en bovendien voor al de produkten vaste, gegarandeerde prijzen voor de (individuele) producenten zou inhouden. Dit is overigens een veronderstelling waarvan de werkelijkheid in alle landen sterk afwijkt. Waarschijnlijk komen de situatie in Zwitserland en die in Groot-Brittannië – maar daar speciaal via het stelsel van toeslagen – nog het dichtst bij de veronderstelling.

8. veelal ook bij de produkten, waarvoor het beleid een verregaande mate van prijsstabilis-

van de fysieke output (samenstelling, hoeveelheden, kwaliteiten) en van de inputs – zowel de van buiten bedrijf en gezin betrokken produktiemiddelen en diensten als de uit eigen vermogen en arbeidsaanbod in het bedrijf ingezette produktiefactoren.

Zodoende heeft (mede ten gevolge van de interne concurrentie-structuur van de landbouw) elke agrarische exploitant, ook al worden de risico's van afzet en opbrengstprijzen door het prijsbeleid voor een groter of kleiner deel van hem afgewenteld, alle belang bij een zo efficiënt en doelmatig mogelijke structuur en organisatie van zijn bedrijf. Alle beslissingen, welke hij neemt of nalaat, met betrekking tot bedrijfstype, produktieplan, investeringen, krediet-opname, omvang van areaal, specialisatie, aankoop van bedrijfsmiddelen, arbeidsorganisatie, enz. komen vroeger of later tot uiting in de hoogte van rentabiliteit en inkomen. Hij kan niet voorbij gaan aan hetgeen buiten zijn bedrijf en gezin geschiedt, met name niet aan de nieuwe mogelijkheden van bedrijfsvoering, door de technisch-economische vooruitgang geschapen, en aan de ontwikkelingen ten aanzien van inkomens en werkgelegenheid buiten de landbouw. Wanneer hij anders zou handelen zouden zijn bedrijfsresultaten en inkomen, zeker relatief (d.w.z. in verhouding tot de inkomens van andere agrarische producenten en van de niet-agrariërs) snel ongunstig worden.

Het (winst- of) inkomensstreven zal talrijke exploitanten ook dwingen na te gaan of de arbeidsbezetting – vaak speciaal het gezinsarbeidsaanbod – niet verminderd zou moeten worden; vele exploitanten zullen zelfs moeten overwegen of het niet beter zou zijn buiten het bedrijf te gaan werken en/of het bedrijf te beëindigen. In heel wat gevallen zal de exploitant, als hij een zo gunstig mogelijke inkomenspositie – op korte of wat langere termijn – voor zich en de zijnen¹ wil bereiken, tot het nemen van veelal bijzonder ingrijpende en moeilijke beslissingen moeten overgaan (afstoten van gezinsarbeidskrachten, keuze van niet-agrarisch beroep voor/door kinderen, zelf elders gaan werken, stopzetting van bedrijf).

Het prijsbeleid kan in verschillende opzichten bevorderend werken op de verhoging van de produktiviteit van de agrarische bedrijven. Het verschaft de producenten een grotere mate van prijsstabiliteit, meer vertrouwen en ook zekere additionele financiële middelen; zo wordt een klimaat geschapen waarin de ondernemers eerder en gemakkelijker zullen overgaan tot het toepassen van moderne produktiemethoden, het doen van allerlei investeringen, een grondige reorganisatie of uitbouw van hun bedrijf², enz. Bovendien zal het prijsbeleid aan vele producenten mogelijkheden bieden hun

satie en -zekerheid inhoudt; ook dan zijn er nog risico's voor de producenten, o.a. verband houdend met tijdstip van aflevering, afzet- en verwerkingsorganisatie, ligging van bedrijf ten opzichte van afzetmarkten, enz.

1. dit speciaal vanwege de innige samenhang tussen bedrijf en gezin op de meeste landbouwbedrijven.

2. verg. E. W. Grove, The Dichotomy in Agriculture, *J.F. Ec.*, mei 1963, pag. 284.

kinderen tijdig en beter te laten voorbereiden op hun toekomstige werkkring in of buiten de landbouw.

Maar het agrarisch prijsbeleid en de modaliteiten daarvan kunnen – en zullen in diverse gevallen – ook remmend werken ten aanzien van de verbetering van de structuur van de afzonderlijke bedrijven en van de gehele landbouwsektor. Zo kan het per produkt gevoerde prijsbeleid een – in nationaal-economisch opzicht – minder gewenst produktie-patroon van de agrarische bedrijfstak in de hand werken, namelijk wanneer te zeer de nadruk wordt gelegd op de voortbrenging van produkten, waarvoor een relatief grote prijsbescherming wordt gegeven¹. Ondanks het aanwezig zijn van allerlei beperkende factoren oefenen de relaties tussen de prijzen van de afzonderlijke agrarische produkten immers een grote invloed op de produktieplannen van de ondernemers uit.²

Eveneens kunnen door het prijsbeleid ondernemers gestimuleerd worden tot het doen van investeringen, b.v. in machines of gebouwen, welke nationaal-economisch niet verantwoord zijn en soms zelfs ook privaat-economisch onverantwoord blijken te zijn. Daarnaast kan dit beleid een zeker negatief effect sorteren met betrekking tot de aanpassing van de agrarische produktie-factoren – naar omvang en samenstelling – aan de gewijzigde algemene sociaal-economische structuurdata en met name een inkrimping van de agrarische arbeidsbezetting afremmen³.

Deze gevaren van 'Fehl-Investitionen' en van een te geringe afvloeiing uit de landbouw zijn het grootst wanneer de producenten/ondernemers te weinig rekening houden met de (toekomstige) dynamische ontwikkelingen op het technisch-economische vlak en in de inkomens buiten de agrarische sektor en – mede daardoor – de verwachting koesteren dat zij, zo nodig via een reorganisatie van hun bedrijf, een bevredigende rentabiliteits- en inkomenspositie kunnen handhaven of bereiken⁴. Vanzelfsprekend is het (ook en zeker) voor de nagenoeg steeds kleine agrarische producenten niet mogelijk te voorspellen hoe de voor hen relevante ontwikkelingen gedurende een reeks van jaren zullen zijn. Maar toch zullen zij steeds in het oog moeten

1. zoals in de U.S.A. jarenlang voor tarwe (mede vanwege het star vasthouden aan een verouderd systeem van pariteitsprijzen).

2. Het (voornamelijk) aangeven van de nationaal-economische meest gewenste prijsverhoudingen is overigens een allesbehalve gemakkelijke aangelegenheid; ook moet ernstig betwijfeld worden of bij vrije prijsvorming wel een juist agrarisch produktie-patroon bereikt zal worden.

3. verg. D. G. Johnson (Efficiency and Welfare Implications of United States Agricultural Policy, *J.F. Ec.*, mei 1963, pag. 333–334): 'The major efficiency loss in agriculture is not the loss due to misallocations within agriculture of the body of resources actually employed in agriculture but the efficiency loss due to the excess of resources actually engaged in agriculture'.

4. 'Many of the excessive resources "now trapped" in agriculture were erroneously committed to farming in the belief they would earn returns comparable to the non-farm economy. These errors were in part induced by our price-support program and other public policies', D. E. Hathaway, *Agriculture and Government; Economic Policy in a Democratic Society*, pag. 378.

houden dat in een expanderende volkshuishouding tal van veranderingen op velerlei terreinen optreden en dat zij hiermee zoveel mogelijk rekening moeten houden. En zeker in een deel van de ontwikkelde landen is, ook nog in recente jaren toen een beter inzicht in de problematiek van de landbouw bij economische vooruitgang was verworven, van de kant van de overheid en van de landbouworganisaties onvoldoende onder de aandacht van boeren en tuinders gebracht dat onder dergelijke omstandigheden het aantal agrarische beroepspersonen en ook het aantal landbouwbedrijven teruglopen en moeten teruglopen en dat het prijsbeleid voor een deel van de bedrijven het bereiken van bevredigende rentabiliteit en inkomen niet mogelijk kan maken.

De opbrengstprijzen en het prijsbeleid vormen echter slechts één van de elementen, welke meespelen in de beslissingen van de agrarische exploitanten met betrekking tot bedrijfstype, produktieplan, mate van specialisatie, investeringen, vermindering van arbeidsaanbod, keuze van niet-agrarisch beroep (voor kinderen en eventueel voor zichzelf) en beëindiging van bedrijf. Andere in dit verband belangrijke factoren zijn onder meer de technisch-economische vooruitgang; de ontwikkeling van inkomens (+ arbeidstijden en sociale voorzieningen) en werkgelegenheid buiten de landbouw; de sociaal-economische integratie van de landbouwbevolking; de voorlichting aan en de mentaliteit en instelling van de agrariërs; de situatie met betrekking tot onderwijs en scholing; het agrarisch structuurbeleid, enz. Gezien de veelheid van factoren, welke tezamen de ontwikkeling van efficiency en produktiviteit op de afzonderlijke bedrijven en van gehele landbouwsektor bepalen, en de grote verschillen welke dienaangaande tussen de onderscheiden landen, gebieden, bedrijven en gezinnen bestaan, is het niet mogelijk de invloed van het prijsbeleid te isoleren.

Wat de U.S.A. betreft meent G. E. Brandow te mogen stellen dat 'farm programs have had surprisingly little effect on total resources used in agriculture, total output, size of farm or efficiency of production'¹. Vele andere Amerikaanse auteurs blijken eenzelfde mening te zijn toegedaan, zoals D. E. Hathaway² en J. M. Brewster³ (hetgeen niet zeggen wil dat zij tegen het agrarische prijs-, inkomens- en produktiebeleid zoals dat in de Verenigde Staten is gevoerd geen ernstige kritiek en bezwaren aanvoeren en tevreden zijn ten aanzien van het – vooral buiten de specifieke agrarische sektor gelegen – beleid betreffende de aanpassing van de landbouw aan de veranderingen in de volkshuishouding). Wat de situatie in de andere ontwikkelde landen betreft zijn we een soortgelijke mening toegedaan, namelijk dat in de laatste 10-15 jaren het prijsbeleid *als zodanig* over het algemeen en in het geheel

1. Reflections on Farm Policy, Past and Future, *J.F. Ec.*, mei 1959, pag. 178. In een ander artikel (In Search of Principles of Farm Policy, *J.F. Ec.*, dec. 1962, pag. 1152) stelt dezelfde schrijver: 'resource productivity has not been materially impaired in its most essential aspects (by the price programs)'.

2. United States Farm Policy: An Appraisal, *J.F. Ec.*, mei 1959, pag. 180-185.

3. The Farmer's Role in the Economy, *J.F. Ec.*, dec. 1962, pag. 1295-1307.

$q = -0,4$
 $q = -0,4d$
 $= -0,4 \cdot d$

genomen – dus met heel wat uitzonderingen – de opvoering van de produktiviteit op de agrarische bedrijven en de aanpassing van de landbouwsektor niet in de weg heeft gestaan¹.

We onderschrijven derhalve de konklusie, waartoe het reeds meermalen genoemde F.A.O.-rapport komt met betrekking tot de relatie tussen landbouwprijs- en inkomenssteun en de efficiency van de agrarische produktie: 'price support may tend to lessen the incentive to greater production efficiency in some cases, but on balance the effect in most countries is more likely to have been towards greater technical efficiency . . .'².

d. Onzekerheid en instabiliteit

Bij vrije prijsvorming worden in de land- en tuinbouw, waarschijnlijk in meerdere mate dan in welke andere sektor dan ook, de producenten geconfronteerd met uitermate grote onzekerheden wat betreft de ontwikkeling van de prijzen van hun produkten. Dit vindt zijn oorzaak in een combinatie van factoren: de wisselvalligheden in natuurlijke omstandigheden; het karakter en de vastgelegde duur van de biologische produktieprocessen; het grote aantal kleine producenten en de interne concurrentiestructuur van de landbouw; het optreden van politieke spanningen en de geringe – en dalende – prijselasticiteit van de vraag. Het verschijnsel van zeer grote prijsfluctuaties, vaak op korte termijn, bij agrarische produkten en andere 'primary products' is zó oud (het bestond reeds in de tijd waarin geen landbouw prijsbeleid werd gevoerd) en zó bekend dat het o.i. niet nodig is de bijzonder grote instabiliteit van de prijzen van nagenoeg alle land- en tuinbouwprodukten nader te adstrueren³. Als het ware elke dag kan men – ondanks het prijsbeleid – duidelijk voorbeelden hiervan aanwijzen.

Waar het de producenten bijna steeds niet mogelijk is een betrouwbare prognose te maken omtrent het niveau, waarop de marktprijzen van hun produkten in de naaste en verdere toekomst (zeker) bij vrije prijsvorming zich ongeveer zullen bewegen, kan het niet anders dan dat zij dikwijls beslissingen voor korte of langeré termijn treffen, welke later – wanneer en omdat de opbrengstprijzen aanmerkelijk afwijken van hetgeen zij dienaangaande hadden verwacht – foutieve beslissingen blijken te zijn⁴.

Door het markt- en prijsbeleid worden in de ontwikkelde landen de onzekerheden en risico's ten aanzien van de opbrengstprijzen voor de producenten, voor een groter of kleiner deel, geëlimineerd. In deze landen blijven,

1. In dit verband moge ook verwezen worden naar hoofdstuk III, § 1, waar aangegeven is welke grote veranderingen in de agrarische sektor sedert ongeveer 1950 zijn te constateren.

2. *An Enquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilization and Support Policies*, pag. 124.

3. verg. *Trends in International Trade; A Report by a Panel of Experts* (G.A.T.T.), 1958, pag. 37 e.v.

4. verg. o.a.: D. G. Johnson, *Forward Prices for Agriculture*, speciaal chapter IV (Uncertainty and Resource use), pag. 38–60.

hoewel in variërende mate vooral afhankelijk van het concrete prijsbeleid (aantal produkten, waarvoor een prijsbeleid wordt gevoerd – de zgn. ‘commodity coverage’ – en de mate van de prijszekerheid) voor de producenten nog tal van onzekerheden wat betreft de produkten-prijzen bestaan. Bovendien: ‘the price uncertainty is only one of the facets of the whole complex of uncertainty confronting farmers’¹.

Op korte termijn gezien zijn het speciaal de onzekerheden en fluktuaties met betrekking tot de produktie-omvang en de produktiekosten, verband houdende met weersomstandigheden en andere factoren van natuurlijke aard, welke tezamen met schommelingen in de produktenprijzen aanleiding geven tot een grote mate van instabiliteit in de bedrijfsuitkomsten. Bij wijze van voorbeeld moge hier verwezen worden naar een L.E.I.-rapport, waarin de financiële uitkomsten zijn vermeld van akkerbouw-, weide- en (gemengde) zandbedrijven². In de periode 1950/51 t/m 1962/63 varieerde het gemiddelde arbeidsinkomen van de boeren op deze 3 bedrijfstypen tussen 200 en 40, resp. 120 en 40 en 140 en 60 (gem. 1955/56 t/m 1959/60 = 100)³. De scherpe daling van de rentabiliteit op de weidebedrijven in 1962/63 was het gevolg van een samenvallen van ongunstige factoren aan de kant van de prijzen (daling vee prijzen), van de output (geringere melkproduktie) en van de inputs (hogere kosten voor meststoffen, ruwvoerders en krachtvoeder)⁴.

De instabiliteit van de financiële resultaten is voor de afzonderlijke bedrijven echter nog aanzienlijk groter dan voor groepen van bedrijven, Weliswaar bestaan er voor de producenten diverse mogelijkheden tot inperking van deze korte-termijn-onzekerheden, zoals via een produktie-diversificatie of door middel van verzekeringen tegen allerlei produktierisico’s.⁵ Maar een diversificatie van de produktie met het oog op een spreiding en beperking van de risico’s komt op zeer veel bedrijven spoedig in botsing met de noodzaak van bedrijfsvereenvoudiging en produktie-specialisatie⁶. Verzekeringen met name op het vlak van de zgn. oogstrisico’s⁷, kunnen speciaal vanwege de daaraan verbonden kosten en de moeilijkheden bij de toepassing veelal slechts een beperkte bijdrage leveren tot stabilisering van de bedrijfsuitkomsten en inkomens.

Onzekerheden, met name op iets langere termijn, ontstaan voor de agrarische bedrijven, evenals trouwens voor de niet-agrarische bedrijven, door

1. D. G. Johnson, o.c., pag. 224.

2. L.E.I.-rapport no. 75, *Uitkomsten van landbouwbedrijven, statistisch overzicht 1962/63*, 1964.

3. pag. 8.

4. pag. 15–16.

5. verg. R. Schickele, *Farmers Adaptation to Income Uncertainty*, *J.F. Ec.*, aug. 1950, pag. 356–372. (‘The farmer is in a real quandary in a year of average yield’, pag. 371).

6. verg. H. Storck, *Die Vielseitigkeit als Mittel der Risikopolitik*, *Agrarw.*, juli 1963, pag. 197 e.v.

7. in verschillende landen (zoals de U.S.A., Canada, Zweden en Zwitserland en sedert 1964 ook Frankrijk) bevordert de overheid ‘crop insurance’ als een middel tot vermindering van de inkomens-onzekerheid in de landbouw.

de algemene economische groei en expansie, d.w.z. uit de dynamiek van de technische, economische en sociale ontwikkelingen in de volkshuishouding en -gemeenschap. Technologische vorderingen, wijzigingen in het algemene loonpeil en in de secundaire arbeidsvoorwaarden, veranderingen in de prijzen van de produktiemiddelen, ontwikkelingen met betrekking tot de niet-agrarische werkgelegenheid enz. zijn even zovele factoren welke de positie van de landbouw beïnvloeden en oorzaak zijn van belangrijke onzekerheden voor de agrarische ondernemers¹. Hoe groter de dynamiek van dergelijke ontwikkelingen is en hoe meer deze zich schoksgewijze voordoen, des te groter zijn de onzekerheden waarmee de agrarische ondernemers worden geconfronteerd.

Het markt- en prijsbeleid zal deze, door factoren buiten de landbouw te-
weegebrachte, onzekerheden slechts enigermate kunnen reduceren, doch
alleen voor de (groepen van) producenten in het algemeen en niet voor de
producenten afzonderlijk. Agrarische ondernemers, die door welke redenen
dan ook niet in staat of bereid zijn door een grote mate van flexibiliteit in
bedrijfsstructuur en -voering zich snel aan deze ontwikkelingen aan te passen,
zullen vroeg of laat de ongunstige gevolgen hiervan in hun inkomen onder-
vinden.

De grote instabiliteit in financiële bedrijfsresultaten en inkomens – door
een complex van factoren veroorzaakt –, welke veelal slechts in beperkte
mate door het markt- en prijsbeleid kan worden ingeperkt, verscherpt de
problemen en de spanningen in landbouw-milieus, waarop we op pag.
86 wezen. Dit vindt zijn verklaring mede in het feit dat vele andere bevol-
kingsgroepen – en de agrariërs nemen dit waar – hoe langer hoe meer een
grote mate van inkomenszekerheid en -stabiliteit genieten.

Wat betreft de onzekerheid m.b.t. de
geloofw. productie?

1. verg. D. E. Hathaway: 'Despite the improvements on the demand side, substantial instability and uncertainty still remain in agriculture. It now appears to be concentrated in the factor markets for inputs and in the uncertainty regarding future production techniques', *Government and Agriculture*, pag. 162-163.

§ 3. PRODUCENTEN-TOESLAGEN

In haar beleid, (primair) gericht op bescherming van de agrarische inkomens, kan de overheid ook andere instrumenten hanteren naast of in plaats van marktinterventies, waardoor de prijzen van de landbouwprodukten ten gunste van de producenten worden beïnvloed. Zij kan dit met name doen via de verlening van zgn. rechtsstreekse producenten-toeslagen, d.w.z. van subsidies, welke – in contanten of in andere vorm – door de overheid uit eigen middelen aan individuele agrarische producenten buiten de markt om worden uitgekeerd.

Deze toeslagen vallen derhalve onder het veel ruimere begrip van overheids-subsidie, door M. P. van Heeke omschreven als 'een differentiële handeling waarbij een openbare autoriteit definitief afstand doet van eigen beschikbare of realiseerbare koopkracht zonder een gelijkwaardige tegenprestatie van de begunstigde in de vorm van goederen, diensten of bezittingen te ontvangen'¹. Wanneer we van deze definitie uitgaan en ons beperken tot het overheids-beleid ten behoeve van de landbouw, blijkt dat in alle ontwikkelde landen de overheid voor allerlei doeleinden (financiële) middelen beschikbaar stelt, welke het karakter dragen van subsidies of althans een subsidie-element inhouden². Slechts een deel hiervan wordt aangewend voor de verlening van directe toeslagen aan agrarische producenten. Daarnaast worden overheids-middelen uitgetrokken voor de financiering van marktinterventies (export-subsidies; kosten en verliezen, verband houdend met het uit de markt nemen van produkten, enz.), voor activiteiten op het terrein van de agrarische structuur (verbeteringen met betrekking tot grond en gebouwen, kapitaal-voorziening, mechanisatie, commercialisatie, e.d.), etc.

In deze paragraaf zullen we ons beperken tot die vormen van subsidies, waarbij aan de (5) volgende voorwaarden is voldaan: ¹de overheid moet de subsidie-verlenende instantie zijn; ²zij moet hiervoor uit eigen middelen een hoeveelheid koopkracht afstaan; ³de subsidie-verlening moet geschieden primair met het oog op ogenblikkelijke rentabiliteit en inkomen in de agrarische sektor; ⁴de begunstigten moeten zijn individuele agrarische producenten en ⁵de subsidies moeten rechtstreeks, in alle geval buiten de markt om, aan hen worden uitgekeerd.

De overheid zal in het algemeen de landelijke overheid zijn; maar bijvoorbeeld in de U.S.A. en de duitse bondsrepubliek kan het ook de overheid van een State of Land zijn en in de economische gemeenschap, zoals de E.E.G., ook een orgaan van de gemeenschap. De subsidie moet door de overheid

1. *Subsidies als instrument van economische politiek*, 1963, pag. 16.

2. Het begrip 'landbouwsubsidies' in deze zin is aanmerkelijk beperkter dan hetgeen verschillende auteurs hieronder begrijpen. Zo verstaat Gravin McCrone onder subsidiëring van de landbouw het geheel van de aan de landbouwsektor (ook via marktprijs-beïnvloedende maatregelen) gegeven bescherming en steun (*The Economics of Subsidising Agriculture – A Study of British Policy*, 1962, pag. 13–20).

uit haar eigen middelen worden verleend; het maakt in dit verband geen verschil of zulks geschiedt uit de algemene middelen dan wel uit een afzonderlijk overheidsfonds, dat eventueel – zoals het vooroorlogse Landbouwcrisisfonds in Nederland¹ of het huidige Landbouwfonds in België – overzekere eigen inkomsten beschikt. De subsidies zullen veelal in contanten worden uitgekeerd, maar ook mogelijk is een uitkering in goederen of andere koopkracht-vertegenwoordigende waarden. De subsidie-verlening moet als eerste en voornaamste doelstelling hebben de rentabiliteit van agrarische bedrijven en de inkomenspositie van agrarische exploitanten op korte termijn in een voor hen gunstige richting te beïnvloeden. De begunstigden moeten individuele agrarische exploitanten zijn, aan wie de subsidie als zodanig – en dus niet via de (onzekere) uitwerking van de subsidie, b.v. bij de uitvoer verleend, op de marktprijzen – ten goede moet komen. Bij een rechtstreekse uitkering van de subsidie aan de producenten is dit geen vraagstuk; in het geval dat de subsidie aan een andere schakel in het economisch proces (b.v. aan de zuivelfabrieken) wordt uitgekeerd moet echter gewaarborgd zijn dat zij volledig aan de individuele agrarische producenten wordt doorgegeven, onafhankelijk van de situatie en prijzen op de markt.

Direkte producenten-toeslagen, in deze zin opgevat, kunnen in menigerlei vorm worden gegeven; bovendien is het soms uiterst moeilijk toeslagen, in het kader van de landbouwpolitiek door de overheid verleend, nauwkeurig te klassificeren. Zo kunnen b.v. overheidspremies ter bevordering van de kwaliteitsverbetering en rentesubsidies beschouwd worden als subsidies in het vlak van het structuurbeleid maar ook als subsidies in het kader van de inkomens-beschermingspolitiek. We zullen hier in deze paragraaf slechts aandacht besteden aan enkele, o.i. de belangrijkste vormen van overheids-subsidies welke het karakter dragen van rechtstreekse toeslagen aan individuele agrarische producenten en tegelijkertijd in eerste instantie en primair gericht zijn op een bescherming van de ogenblikkelijke rentabiliteit en inkomenspositie van agrarische producenten. Subsidies door de overheid verleend als middel tot marktprijsbeïnvloeding of als instrument van structuurbeleid blijven hier buiten beschouwing evenals overheidsbijdragen, gegeven op het terrein van sociale voorzieningen of in de gezinssfeer van de agrariërs. Voorzover subsidies worden gegeven als onderdeel en instrument van productie-beperking komen ze in de volgende paragraaf (4) aan de orde.

Rechtstreekse toeslagen aan boeren en tuinders werden reeds vóór 1940, speciaal in de jaren dertig, in verschillende landen als instrument van de landbouwpolitiek gehanteerd². Tot de toepassing hiervan werd toen overgegaan vooral op grond van opportunistische overwegingen. Hoewel ook in

1. verg. M. P. L. Steenberghe, *Landbouwcrisispolitiek*, 1939.

2. G. Constanzo, Die direkte finanzielle Unterstützung der Landwirtschaftliche Erzeuger in Rahmen der Marktregelung, *Internationale Landwirtschaftliche Rundschau*, I Agrarwirtschaft, 1942, nr. 2, pag. 31–54.

de na-oorlogse jaren het al of niet gebruiken van producententoeslagen als landbouwpolitiek middel in sterke mate bepaald werd en wordt door overwegingen van praktische (en politieke) aard, werd toen – althans in diverse landen – ook studie gemaakt van de specifieke voor- en nadelen van toeslagen tegenover die verbonden aan marktprijs-beïnvloedende maatregelen. Dit was met name het geval in de Verenigde Staten, later ook in Nederland en – zij het pas in de recente jaren – in West-Duitsland.

In de U.S.A. werden reeds in het midden van de jaren veertig door een groot aantal schrijvers suggesties gedaan voor de hantering van directe toeslagen ('compensatory or direct payments') aan agrarische producenten als een methode van landbouwbeleid, welke voor een groter of kleiner deel de plaats van prijssteun zou moeten innemen¹. Het vraagstuk van 'direct payments versus price support' is daarna steeds aan de orde gebleven en was onderwerp van tal van publicaties² en van scherpe meningsverschillen. Maar ondanks de veelheid van suggesties – welke echter qua karakter en uitwerking grote onderlinge verschillen vertoonden – en ondanks voorstellen in die richting (voor zgn. bederfelijke produkten) van een Secretary of Agriculture³ is in de Verenigde Staten de methode van de rechtstreekse producententoeslagen – behalve in het kader van produktie-beperkende programma's – slechts op een zeer beperkte schaal toegepast.

In het Verenigd Koninkrijk daarentegen is het stelsel van 'deficiency payments'⁴ vanaf 1953/54 het belangrijkste instrument van het agrarische prijs- en inkomensbeleid geworden⁵. Dit stelsel bleek zo goed te zijn afgestemd op de specifieke britse positie en belangen – bovendien had men hier sedert 1925 reeds goede ervaringen opgedaan met produktentoeslagen⁶ – dat het min of meer als vanzelfsprekend werd aanvaard. Discussies hieromtrent ontstonden pas rond 1962, dit in verband met de onderhandelingen tussen Engeland en de E.E.G.-landen en de plotselinge aanzienlijke stijging van de schatkistuitgaven voor deze toeslagen, doordat de wereldmarktprijzen en daarmee ook de britse marktprijzen – met name voor vee en vlees – scherp daalden.

In ons land is meerdere malen uitvoerig aandacht geschonken aan de

1. zie o.a.: T. W. Schultz, *Agriculture in an Unstable Economy*, 1945, en W. H. Nicholls and D. G. Johnson, *The Farm Price Policy Awards 1945: A Typical Digest of the Winning Essays*, *J.F. Ec.*, febr. 1946, pag. 267–283.

2. b.v. J. K. Galbraith, *Farm Policy: the Current Position*, *J.F. Ec.*, mei 1955, pag. 292–304, en B. G. K. Brinegar, *Direct Payments to Producers, Policy for Commercial Agriculture*, Joint Economic Committee Report, 85th Congress, nov. 1957, pag. 642 e.v.

3. Ch. F. Brannan, die april 1949 zijn voorstellen indiende, waaraan spoedig de naam 'the Brannan-plan' werd gegeven; verg. R. M. Christenson, *The Brannan Plan: Farm Politics and Policy*, 1959.

4. De regering stelt voor het gros van de landbouwprodukten een garantieprijs vast; voorzover de gemiddelde marktprijs in een bepaalde periode daaronder blijkt te liggen wordt het verschil achteraf uit de schatkist bijgepast door de verlening van een toeslag, de zgn. 'deficiency payment', aan de boeren.

5. *Decontrol of Food and Marketing of Agricultural Products*, White Paper, okt. 1953.

6. W. E. Heath, *Agricultural Price Policy in the United Kingdom*, *J.F. Ec.*, aug. 1951, pag. 311–319.

vraag, of het nederlandse landbouwbeleid niet verder zou moeten worden omgebogen in de richting van toeslagen in plaats van marktprijs-steunmaatregelen¹. Naarmate echter vorderingen werden gemaakt ten aanzien van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de E.E.G. – in de eerste plaats inhoudende de invoering van een gemeenschappelijk instrumentarium (heffingstelsel!) – verminderden zowel de mogelijkheden voor een landbouwbeleid via producenten-toeslagen als de discussies omtrent de keuze tussen marktprijs-beïnvloeding en toeslagen.

In dit licht bezien is het wel enigermate verrassend dat terzelfdertijd, vanaf 1960, in Duitsland – in wetenschapskringen², bij de regering³, in de landbouwwereld⁴, enz. – voor dit onderwerp grote interesse ontstond en wel een speciale belangstelling voor de eventuele mogelijkheden van 'produktneutrale' en liefst 'produktionsneutrale Einkommenshilfen'. Een en ander hield ongetwijfeld nauw verband met de bijzondere problemen van de duitse landbouw en landbouwpolitiek uit hoofde van de verwezenlijking van een gemeenschappelijk E.E.G.-landbouwbeleid; daar men wist dat de in dat land toegepaste subsidieregelingen, op grondstoffen en op melk, zouden moeten verdwijnen, ging men op zoek naar andere vormen van rechtstreekse inkomens-overdrachten ten gunste van de agrarische bedrijven⁵. (Wanneer we hier geen aandacht schenken aan de andere ontwikkelde landen betekent dit geenszins dat daar (evenals b.v. in de E.E.G.) producententoeslagen geen onderwerp van onderzoek en beraad vormen en in het landbouwbeleid geen plaats innemen.⁶)

Aan de hand van het in konkreto gevoerde beleid en van de literatuur over dit onderwerp menen we de direkte producententoeslagen in 3 groepen te kunnen onderscheiden: de toeslagen of subsidies op produktiemiddelen, de produkt-gebonden toeslagen en de niet-produkt-gebonden toeslagen. We moeten hierbij aantekenen dat er met name wat de 2 laatste groepen betreft tal van varianten en ook mengvormen bestaan of althans voorgesteld zijn.

De meest voorkomende en ook de eenvoudigste vorm van produktiemiddelen-subsidies is de verlening van subsidies aan producenten op de in het bedrijf aangewende kunstmest en brandstof. Goede voorbeelden van dergelijke subsidies op niet-agrarische inputs leveren het Verenigd Koninkrijk

1. zie o.a.: J. Horring, *De Nederlandse Landbouw en een terugslag in de wereldconjunctuur*, Prea-advies Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 1954; Landbouwschap, *Rapport van de Studiecommissie Landbouwpolitiek* 1957; S.E.R., *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, 1959.

2. zie o.a.: H. G. Schlotter, *Produktionsregulative Subventionen. Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Band 173 (1961), pag. 241–268.

3. In 1962 verzocht de Minister van Landbouw aan 3 wetenschappelijke instituten adviezen uit te brengen over de praktische mogelijkheden van 'produktneutrale Subventionen'. De adviezen zijn wel uitgebracht, gepubliceerd zijn ze echter (nog) niet.

4. zie o.a. Deutsche Bauernverband, *Agrarprogram* 1963.

5. G. Weinschenck, *Staatshilfe für die Bauern – aber wie?*, *Die Zeit*, 23 aug. 1963, pag. 17.

6. in 1963 ontstond in Finland een regeringscrisis naar aanleiding van meningsverschillen over toeslagen aan landbouwproducenten.

en West-Duitsland. In het Verenigd Koninkrijk wordt al jarenlang een subsidie gegeven op kunstmest en kalk, hetgeen de schatkist rond £ 40 miljoen per jaar kost¹. Een dergelijke subsidie op kunstmest bestond tot voor kort ook in Duitsland – kosten ca 200 milj. D.M. per jaar –, maar is met ingang van 1964 afgeschaft. Gehandhaafd is echter de sedert 1960 bestaande subsidie op dieselolie (jaarlijkse kosten ongeveer 60 miljoen D.M.)².

Produkt-gebonden toeslagen treffen we in nagenoeg alle ontwikkelde landen aan, zij het in zeer verschillende omvang en vormen. In sommige gevallen wordt de hoogte van de toeslag achteraf bepaald: 'the version under which a compensatory price payment would be made to a farmer to make up the difference between a governmentally predetermined "intended" or "fair" price for his product and some average "market" price received by farmers over a large geographic area. If the market price were less than the price deemed acceptable under the program the difference would be paid by the Treasury'³. Het beste voorbeeld van dergelijke 'compenserende prijstoeslagen' of 'deficiency payments' in de strikte zin van het woord biedt het britse landbouwbeleid met zijn stelsel van garantieprijsen, gerealiseerd via toeslagen achteraf (voor slachtrunderen, slachtschapen en -lammeren, slachtvarkens, tarwe en voergranen, kippen- en eendeneieren, wol en in zekere mate ook voor aardappelen); de totale kosten voor de schatkist fluktueerden in de recente jaren tussen £ 200 en £ 250 miljoen per jaar⁴.

Soortgelijke toeslagen worden ook in de U.S.A. (voor wol en suiker) en in Canada (voor varkens en eieren) verleend. Het prijsbeleid voor oliehoudende zaden, dat door de Europese Commissie is voorgesteld en door de Raad in principe is aanvaard, zal vooral gebaseerd zijn op een stelsel van deficiency payments aan de E.E.G.-producenten⁵. Tot voor enige jaren kende ons land ook dergelijke toeslagen, waarvan de konkrete hoogte achteraf werd vastgesteld, namelijk voor fabrieksaardappelen (de toeslagregeling hiervoor is in 1962 afgeschaft toen de E.E.G.-graanverordening in werking trad) en voor melk zolang hiervoor nog een garantieprijs werd vastgesteld; sedert november 1962, toen overgegaan werd tot een richtprijs-stelsel, wordt de hoogte van de toeslag op industriemelk – maar via het Zuivelfonds is het in feit een toeslag op alle afgeleverde melk – vooraf bepaald.

Daarmee is meteen een voorbeeld gegeven van een toeslag waarbij het niveau vooruit wordt vastgelegd en dan niet meer afhankelijk is van de ontwikkeling van de marktprijzen van het betreffende produkt. De zgn. melkpremies, in Duitsland door de Bund en de Ländern gegeven – in 1964 voor

1. (jaarlijkse) White Papers, *Annual Review and Determination of Guarantees* (Agricultural Acts of 1947 and 1957).

2. (jaarlijkse) *Grüner Bericht und Grüner Plan*. (met ingang in 1965 is deze subsidie verhoogd).

3. F. H. Wiegmann, *Income Payments to Farmers* (A Paper presented at the Seminar for Agricultural Leaders, North Carolina State College, jan. 1961), pag. 3-4.

4. White Papers, *Annual Review and Determination of Guarantees*.

5. Resolutie van de Raad (64/128/E.E.G.).

een bedrag van rond 650 milj. D.M. ten laste van het 'Grüner Plan' plus in totaal circa 300 miljoen D.M. ten laste van de Länder - en de tot augustus 1962 verleende 'Ausgleichsbeträge' voor eieren en slachtkuikens vallen ook onder deze categorie. Andere producenten-toeslagen, waarvan het niveau niet afhankelijk is van de ontwikkeling van de marktprijzen, treffen we ook aan in België (voor brouwerst, vlas en hop), in Frankrijk (voor vlas en oliehoudende zaden) en in Nederland (voor voergranen, geteeld op de lichte gronden).

Deze laatste toeslag draagt ook het karakter van een overheidshulp, speciaal gericht op de inkomens van bepaalde groepen van landbouwbedrijven. Soortgelijke, geheel of speciaal op de rentabiliteit van bepaalde groepen van bedrijven en/of producenten in bepaalde streken (bergstreken of andere gebieden met zeer ongunstige produktie-omstandigheden) afgestemde toeslageregelingen bestaan in vele landen, met name in de E.F.T.A.-landen¹.

Niet-produkt-gebonden toeslagen zijn in verschillende landen het onderwerp geweest van studies en soms ook van voorstellen, maar tot een toepassing van zo'n toeslagmethode in de praktijk is het vrijwel nergens gekomen². In de literatuur en in de landbouwpolitieke discussies zijn allerlei vormen van toeslagen, niet gelieerd aan de op het bedrijf voortgebrachte produkten, naar voren gebracht. Aan één vorm gaan we hier voorbij, namelijk aan die, waarbij door de overheid een toeslag zou (moeten) worden verleend aan die afzonderlijke producenten, waarvan het inkomen beneden een bepaald minimum zou blijken te zijn gebleven; dit zou neerkomen op een minimum-inkomensgarantie voor elke agrarische onderneming of producent³.

In westeuropese landen (met name in Nederland vóór 1960 en in Duitsland na 1960) is meermalen een pleidooi gehouden voor het hanteren van produkt-neutrale bedrijfstoelagen als een (aanvullend) instrument van het beleid, gericht op de bescherming van de agrarische inkomens. Onder een dergelijke bedrijfstoelage wordt dan verstaan een toeslag, welke uit overheidsmiddelen verleend wordt aan groepen van agrarische bedrijven, onafhankelijk van de op het afzonderlijk bedrijf voortgebrachte produkten, en wel op basis van de financiële uitkomsten gerealiseerd op representatieve of standaard-bedrijven. Wanneer op deze bedrijven de (gecalculeerde) kosten de (gecalculeerde)

1. O.E.C.D., *Low Incomes in Agriculture; Problems and Policies* (Country Chapters).

2. Wanneer we althans toeslageregelingen buiten beschouwing laten, welke een zeer incidenteel karakter dragen, zoals enkele toeslagen, in de eerste na-oorlogse jaren in Nederland aan (bepaalde groepen van) agrarische bedrijven uitgekeerd.

3. Een voorstel van R. K. Froker gaat in deze richting (*J.F. Ec.*, nov. 1945, pag. 848). Een in karakter geheel ander voorstel, hoewel het toch zou neerkomen op een zekere minimum-inkomensgarantie voor elke agrarische producent is gedaan door B. S. Swerling (*Income Protection for Farmers; A Possible Approach, Journal of Political Economy*, april 1959, pag. 173-186, en *Positive Policies for American Agriculture, Goals and Values in Agricultural Policy*, 1961, pag. 312-313). Schrijver bepleit een 'income assurance program for farmers as a substitute for all price support, production control and other farm price and income proposals'; de premies zouden door de producenten zelf moeten worden opgebracht, doch de federale overheid zou in een zekere verhouding tot de zo opgebrachte premie een subsidie moeten verlenen.

opbrengsten in een verstreken periode zouden blijken te overtreffen, zou het verschil, geheel of ten dele, in de vorm van een toeslag moeten worden bijgepast. De grondslag, waarop de toeslag per afzonderlijk tot de betreffende groep behorende bedrijf zou moeten worden berekend, zou vooral kunnen zijn: de oppervlakte cultuurgrond, waarbij al dan niet rekening gehouden wordt met de verschillen in grondkwaliteit, de normatief berekende arbeidsbehoefte van het bedrijf of een combinatie hiervan. Bedrijfstoelagen als (mogelijk) instrument van landbouwbeleid zijn o.a. naar voren gebracht door de Sociaal-Economische Raad¹, H. G. Schlotter², het Duitse Ministerie van Landbouw³, Th. Sonnemann³ en het Deutsche Bauernverband⁴.

In de U.S.A. waren, in navolging van T. W. Schultz⁵, tal van economen (en anderen) voorstanders van rechtstreekse toeslagen aan agrarische producenten in een periode van depressie en omvangrijke werkloosheid. Zij waren de opvatting toegedaan 'that with full employment there would not be a chronic disequilibrium in resource use and income in United States Agriculture'⁶. Naarmate echter duidelijk werd dat deze verwachting niet werd bewaarheid verloor deze aktie voor toeslagen (beperkt tot depressietijden) allengs aan kracht. Hoewel de voorstanders het eens waren over het principe van rechtstreekse toeslagen, welke (goedgeels) de plaats van prijssteun zouden moeten innemen en beperkt zouden moeten blijven tot perioden van grote werkloosheid, kwamen zij ten aanzien van de uitwerking met vele varianten. Slechts volgens enkelen zou de toeslag voor de afzonderlijke bedrijven niet, of maar in beperkte mate, gelieerd mogen zijn aan de op het bedrijf voortgebrachte produkten⁷. De meerderheid echter wilde de toeslag gerelateerd zien aan de output van het bedrijf, al of niet met een minimum en/of maximum-toeslag per bedrijf⁸.

1. *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, 1959, pag. 38-44 (opvatting van een deel van de Raad; de vaststelling van de toeslag per afzonderlijk bedrijf zou per ha cultuurgrond moeten geschieden).

2. Produktionsregulative Agrarsubventionen, in *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd 173 (1961), pag. 241 e.v.

3. Staatssecretaris Hüttebräuker deelde in aug. 1963 mede, dat de invoering van produktneutrale subsidies overwogen werd; de hoogte van de toeslag voor de afzonderlijke bedrijven zou gebaseerd moeten zijn op de oppervlakte cultuurgrond en de kwaliteit van de grond.

Oud-Staatssecretaris Sonnemann pleitte voor een derde maatstaf: de noodzakelijke arbeidsbezetting (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 13 aug. 1963, pag. 9).

4. *Agrarprogramm* van 3 juli 1963, onder II: 'Einkommensausgleich'; de uitkering per afzonderlijk bedrijf zou moeten geschieden op basis van het aantal ha, de grondkwaliteit en de noodzakelijke arbeidsbezetting.

5. Two Conditions Necessary for Economic Progress in Agriculture, *Canadian Journal of Economic and Political Science*, aug. 1944, pag. 310-311 (daarna door hem in diverse boeken en artikelen herhaald).

6. D. E. Hathaway, *Government and Agriculture*, pag. 334.

7. b.v. L. J. Norton and E. J. Working, A Proposal for Supporting Farm Income, *Illinois Farm Economics*, 1945, pag. 307-313.

8. zoals in de opvatting van Schultz, van D. G. Johnson (*Forward Prices for Agriculture*, pag. 214-221) en van J. K. Galbraith (*Farm Policy; The Current Position*, *J.F. Ec.*, mei 1955, pag. 292-304).

Een wel zeer bijzondere variant van niet-produkt-gebonden toeslagen is te vinden in voorstellen der Europese Commissie, inhoudende 'maatregelen voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk peil der graanprijzen'¹. Daarin werd voorgesteld dat gedurende de overgangsperiode de vermindering van het landbouwincome, welke uit verlaging van de graanprijzen in bepaalde E.E.G.-landen zou voortvloeien, goedge maakt zou worden door compenserende maatregelen, welke o.a. verleend zouden kunnen worden in de vorm van direkte uitkeringen aan de landbouwers, wier inkomen door de verlaging van de graanprijzen zou zijn verminderd. De uitkeringen zouden de vereiste aanpassing en specialisatie niet mogen vertragen en derhalve onafhankelijk moeten zijn van de produkten², d.w.z. ze zouden niet gekoppeld zijn aan de na 31 december 1963 toegepaste prijzen of voortgebrachte hoeveelheden van een of meer landbouwprodukten³. Op 15 december 1964 trof de Raad beslissingen omtrent het niveau, en het tijdstip van invoering, van de gemeenschappelijke graanprijzen. Toen werd tevens besloten dat uit gemeenschapsgelden aan Duitsland, Italië en Luxemburg voor 1967/68, 1968/69 en 1969/70 degressieve compensatiebedragen verleend zullen worden (voor 1655 miljoen D.M. in totaal). In hoeverre en op welke wijze deze gelden in de onderscheiden landen gebruikt zullen worden voor de verlening van toeslagen aan (bepaalde) producenten daaromtrent zijn nog geen beslissingen genomen.

De hantering van producenten-toeslagen, (al dan niet volledig) in de plaats van marktprijs-steun maatregelen, brengt met zich mee dat de marktprijzen en ook de consumentenprijzen van de produkten waarvoor een toelagstelsel geldt over het algemeen⁴ lager zullen zijn dan bij toepassing van marktprijssteun⁵. De lagere prijzen in de winkel zullen, afhankelijk van de prijselasticiteit van de vraag, een groter verbruik van het betreffende produkt uitlokken. Maar dit betekent geenszins dat in dezelfde mate de totale afzetmogelijkheden van de gehele agrarische sektor zullen toenemen. De grotere consumptie van het ene produkt zal immers veelal – via het substitutie-effekt – gepaard gaan met een geringer verbruik van andere agrarische produkten. En wanneer de toelagmethode op ruime schaal (voor een groot aantal landbouwprodukten) wordt toegepast, zal in de ontwikkelde landen het totale voedselverbruik maar weinig groter zijn dan wanneer de marktprijzen op een beduidend hoger niveau worden gehouden⁶.

Wanneer uitgegaan wordt van eenzelfde (bescherming van de) rentabiliteit

1. van 12 mei 1964 (en ook reeds in de voorstellen der Commissie van november 1963).

2. voorstellen, bijlage II, pagina 3.

3. voorstellen, bijlage II, pagina 7.

4. uitzonderingen op deze normale situatie zijn mogelijk, b.v. wanneer de toeslagen gefinancierd zouden worden uit een accijns of soortgelijke verbruiksbelasting op het betreffende produkt.

5. rechtstreeks en/of indirekt (namelijk via de grondstof).

6. verg. S. Hoos, Relations between Agricultural Price Policy and Marketing Research, *J.F. Ec.*, aug. 1951, spec. pag. 366–367.

aanvalle tot noedingen
is er niet slecht en felen gedeelte van je ego
voert brengt heel veel de deficiency payments en ook van veel is
van de agrarische bedrijven – bij de hantering van toeslagen als bij een markt-
prijsbeleid –, zal de toeslag-methode meer en vaak aanzienlijk meer over-
heidsuitgaven vergen (terwijl bovendien de overheidsinkomsten uit heffingen
etc. bij de invoer geheel of grotendeels wegvallen; bij een omvangrijke import
kunnen uit dergelijke heffingen grote bedragen aan de overheid toevloeien)¹.
Hoeveel groter de kosten voor de overheid zouden zijn zal vooral afhankelijk
zijn van de omvang van binnenlandse produktie en consumptie, de verhou-
ding tussen binnenlandse produktie en inlandse vraag en het niveau van de
wereldmarktprijzen (in relatie tot de prijzen welke de binnenlandse produ-
centen uit de markt + eventuele toeslagen zouden moeten ontvangen). Dat
het Verenigd Koninkrijk – in tegenstelling b.v. met de U.S.A., Zweden en
Duitsland – het stelsel van deficiency-payments op grote schaal toepast,
houdt ongetwijfeld nauw verband met het feit dat de britse landbouw maar
voor ruim 50% in de binnenlandse voedselbehoeften voorziet². De toepas-
sing van de toeslagmethode voor het gros van de agrarische produkten in de
E.E.G. zou, vooral omdat de omvang van de E.E.G.-produktie voor de
belangrijke produkten niet ver beneden en soms rond de 100% zelfvoorzien-
ing ligt³, en overigens vooral afhankelijk van het verschil tussen de E.E.G.-
producenten-prijzen en de prijzen op de wereldmarkt, zeer aanzienlijke over-
heidsbijdragen vragen⁴.

Naarmate de consumenten-prijzen voor voedsel bij hantering van toeslagen
lager zijn dan bij een beleid, gebaseerd op marktprijssteun, zal dit ten pro-
fijte zijn van de consumenten als consumenten. Daar staat echter tegenover
dat de overheid over meer financiële middelen moet beschikken, welke
in het merendeel van de gevallen via belastingen beschikbaar zullen moeten
komen. Voor de lage-inkomens-groepen kan een ruime toepassing van de
toeslagmethode tot een duidelijk gunstiger positie⁵ leiden, wanneer althans
de directe belastingen op (agrarische en niet-agrarische) produkten en dien-
sten, welke tot het normale bestedingsbudget van deze groepen behoren, niet
een relatief belangrijke plaats in het belastingstelsel innemen⁶.

② Bij de toepassing van de toeslag-methode zal de noodzaak van overheids-
ingrijpen in de markt- en prijsvorming – met de daaraan verbonden maatrege-

1. De overheidskosten in een stelsel van marktprijsbeleid zullen meestal in hoofdzaak ver-
oorzaakt worden door de zgn. 'marginale' hoeveelheden, de hoeveelheden welke niet een
normale afzet op de binnenlandse markt vinden en daarom – via exportsubsidies, over-
heidsaankopen, marktsplitsing, etc. – op andere markten moeten worden afgezet.

2. Trends in International Trade; A Report by a Panel of Experts, pag. 99.

3. een duidelijke uitzondering hierop vormen de oliehoudende zaden: de E.E.G.-produktie
is gering in verhouding tot de invoer-behoefte, een faktor welke de toepassing van de
toeslagmethode voor deze produkten vergemakkelijkt.

4. verg. Quelques considérations au sujet du système de 'deficiency payments' en agriculture,
et le cout de son application dans la C.E.E., C.E.E., Bilans et Etudes, Serie A, no. 4, dec. 1960.

5. met de mogelijkheid echter van veel grotere prijschommelingen.

6. In een dergelijke situatie kan ook het totale voedselverbruik in betekende mate toenemen,
omdat bij de lage-inkomensgroepen de elasticiteit van de vraag voor vele voedselprodukten
over het algemeen relatief groot is.

len en moeilijkheden met betrekking tot de invoer, uitvoer, verwerking, etc. – althans voor een groot deel verdwijnen². De wereldmarktprijzen kan men laten doorwerken tot op de binnenlandse markt; de (niet kunstmatig hooggehouden) binnenlandse prijzen oefenen geen (sterke) aantrekkingskracht uit op de buitenlandse produkten³. Bij uitvoer behoeven geen (of veel lagere) restituties of subsidies te worden gegeven⁴. De noodzaak voor het uit de markt nemen van produkten is niet meer, of in veel geringere mate, aanwezig en de handel en verwerkende bedrijven kunnen veel vrijer worden gelaten. Begrijpelijk is dan ook dat velen in de kringen van de handel en van de verwerkende bedrijven alleen al daarom voorstander zijn van toeslagen (althans voor bepaalde produkten).

Met name wat betreft de omvang, waarin de afzetmogelijkheden in binnen- en buitenland bij toepassing van de toeslagmethode zullen toenemen, bestaan nog wel eens overdreven verwachtingen. Zo meende Galbraith dat via een vervanging van de prijssteun door toeslagen een groot deel van de moeilijkheden van de Amerikaanse landbouwpolitiek (met name het surplusvraagstuk, de noodzaak van produktiebeperking en de handelspolitieke problemen) als het ware vanzelf zou verdwijnen². Hathaway meent dat een toeslagsysteem, mits dit niet de gehele produktie van de agrarische bedrijven omvat, geen moeilijkheden in het internationale vlak zou ontmoeten³. Maar de binnenlandse consumptie zal in zo'n situatie over het algemeen – zeker in de U.S.A. – niet sterk toenemen en, vooral, exporten van produkten, waarvoor rechtstreeks of indirect een toeslagregeling geldt, zullen evenzeer een element van oneerlijke concurrentie, althans van subsidiëring, inhouden als exporten met behulp van restituties of subsidies en evenzeer aanleiding geven tot klachten en eventueel van tegenmaatregelen van importlanden en andere exportlanden⁴.

Tegenover het wegvallen van een aantal problemen en moeilijkheden, welke zich bij marktprijs-beïnvloedende regelingen voordoen, staat dat ook de toepassing van toeslag-regelingen vaak een allesbehalve gemakkelijke aangelegenheid is. In de meeste ontwikkelde landen stuit de verlening van toeslagen of subsidies op grondstoffen, zoals brandstof en kunstmest, niet op onoverkomelijke praktische moeilijkheden. Voor de hantering van produkt-gebonden toeslagen is echter noodzakelijk, dat een aanknopingspunt – of op dicht bij het bedrijf – kan worden gevonden, dat een (qua uitvoerbaarheid en billijkheid) geschikte basis levert voor de vaststelling van de toeslag,

1. verg. F.A.O., *An Enquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilization and Support Policies*, pag. 51. Maar ze oefenen wel een aantrekkingskracht uit op buitenlandse importeurs, wanneer op de internationale markt een schaarste ontstaat, zoals in de loop van 1964 op de britse slachteveemarkt duidelijk bleek.

2. Farm Policy; The Current Position, *J.F. Ec.*, mei 1955, pag. 292–304.

3. *Government and Agriculture*, pag. 336.

4. Wel kan via toeslagen, speciaal op produktiemiddelen en grondstoffen, het subsidie-element bij export gemakkelijker 'verborgen' worden dan in het geval van rechtstreekse export-subsidies.

Productenbeslissing 25 - een moeilijk, terwijl we over een
Swaalse zeg. beschikking n.b.t. product per ha of bebouwd
areaal.

waarop de afzonderlijke producenten recht hebben. Dit kan zijn de afgele-
verde hoeveelheid, mits het produkt bij de afzet een centraal punt passeert
waarop de levering per boer-leverancier wordt geregistreerd (b.v. de zuivel-
of suikerfabriek). Het aanknopingspunt kan zijn de verbouwde oppervlakte
en misschien ook het aantal stuks vee van een bepaalde soort, mits hierom-
trent per bedrijf betrouwbare gegevens voorhanden zijn. Op deze en andere
technische aspecten en problemen verband houdend met de toepassing van
produkt-geboden toeslagen, gaan we hier niet nader in. Maar wel willen we hier
aanstippen dat zonder een goed aanknopingspunt de toepassing van dergelijke
toeslagen eenvoudig niet mogelijk is en dat b.v. in het E.E.G.- gebied voor
vele agrarische produkten geen geschikt aanknopingspunt te vinden is¹.

In wel bijzondere mate rijzen er grote uitvoeringsproblemen bij zgn.
bedrijfstoeslagen, waarbij de hoogte van de uitkering en met name het toeslag-
bedrag per afzonderlijk bedrijf niet gekoppeld zijn aan de op de bedrijven
voortgebrachte produkten. De moeilijkheden houden eensdeels verband met
de keuze en onderscheiding van de verschillende groepen van bedrijven en de
vaststelling van de toeslag van het 'standaard- of representatieve bedrijf' in
elke groep en anderzijds met de beslissing op welke grondslag(en) de toeslag
per afzonderlijk bedrijf moet worden bepaald. Of men nu als grondslag
neemt de oppervlakte cultuurgrond (al dan niet rekening houdend met de
kwaliteit van de grond - door verhoging of verlaging van de toeslag naarmate
de kwaliteit slechter is?) of de noodzakelijke arbeidsbezetting of een combi-
natie hiervan, de hantering van een bedrijfstoeslag op een billijke en tevens
economisch verantwoorde wijze zal o.i. slechts mogelijk zijn, wanneer deze
beperkt blijft tot een gebied waarin (nagenoeg) alle bedrijven wat de interne
en externe hoedanigheden van hun grond ongeveer in eenzelfde positie ver-
keren en bovendien eenzelfde produktiepatroon vertonen. Afgezien van een
dergelijke situatie - welke buiten bergstreken slechts zelden zal voorkomen -
zijn aan de praktische doorvoering van bedrijfstoeslagen verbonden moei-
lijkheden, onbillijkheden en ongewenste producenten-reacties (vooral ten
gevolge van de enorm grote en nog groter wordende variaties tussen de
afzonderlijke bedrijven in kwaliteit van de grond, produktiepatroon, bedrijfs-
struktuur, enz.)², o.i. zo groot dat wij uiterst sceptisch staan tegenover de
mogelijkheid en wenselijkheid van niet-produkt-gebonden toeslagen (met
uitzondering van die, beperkt tot bergstreken en bijzondere gebieden met
soortgelijke exceptioneel ongunstige produktievoorwaarden)³.

1. verg. E.E.G.-rapport (vermeld onder voetnoot 4 van pag. 108), pag. 7. De ervaringen in
Groot-Brittannië (slachtvee), in Nederland (voergranen) en West-Duitsland (eieren) heb-
ben ook aangetoond dat speciaal als zo'n toeslagstelsel enige jaren wordt toegepast diverse
betrokkenen mogelijkheden - bij de inventarisatie of bij de afzet - weten te vinden om
grotere toeslagbedragen uitgekeerd te krijgen dan waarop ze recht hebben.

2. verg. S.E.R., *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, pag. 45-48 waardoor het
andere deel van de Raad grote bezwaren tegen de zgn. bedrijfstoeslagen worden aangevoerd.

3. Maar veelal zal dan even goed de gemakkelijker doorvoerbare methode van produktie-
middelen- en produkt-toeslagen gevolgd kunnen worden (zoals nu in de praktijk ook vaak
geschiedt).

Bedrijfstoeslagen zijn nog niet mogelijk o.v.
de onverenigbaarheid v.d. bedrijven

Een wel zeer bijzonder en eigen aspect van rechtstreekse toeslagen bestaat hierin dat zij – in tegenstelling tot de marktprijssteunregelingen – nagenoeg onbeperkte mogelijkheden bieden tot differentiatie, tot een niet-gelijke behandeling van de verschillende (groepen van) producenten, en eveneens tot het stellen van voorwaarden, waaraan door de producenten moet worden voldaan willen ze voor de toeslag in aanmerking komen. Zo kan – en we doen slechts een min of meer willekeurige greep uit de talloze mogelijkheden – de verlening van een toeslag beperkt worden tot bepaalde groepen van bedrijven of bepaalde gebieden¹; de toeslag-hoogte kan ook verschillend zijn voor de diverse categorieën van bedrijven². De toeslag kan beperkt worden tot de producenten, die hun hoofdberoep in de landbouw hebben of ten minste een bepaald deel van hun inkomen uit de agrarische productie verwerven, of tot de producenten wier inkomen en/of vermogen bepaalde limieten niet overschrijden. De toeslag kan worden beperkt tot een zeker maximum per bedrijf³, tot bepaalde hoeveelheden van een produkt per bedrijf⁴, tot een bepaalde totale hoeveelheid⁵, tot bepaalde kwaliteiten⁶, enz.

De toekenning van een toeslag kan ook van allerlei voorwaarden afhankelijk gesteld worden. In dit verband verwijzen we naar de toeslagen uit hoofde van de American Sugar Act: 'conditional payments to sugar producers require compliance with wage rates, child labor, and fair price conditions as well as acreage allotments'⁷ en naar de zgn. blokkering van een deel van de melkprijstoeslag in Nederland⁸.

(a) Inkomensprobleem

De uitwerking van rechtstreekse toeslagen op de inkomenspositie van de producenten zal soms nauwelijks, soms echter aanmerkelijk afwijken van het inkomens-effekt, uitgaande van marktprijssteunregelingen. Speciaal bij bepaalde vormen en modaliteiten van toeslagregelingen kan voor de afzonderlijke (groepen van) producenten de inkomens-beïnvloeding anders zijn dan die bij marktprijsbeïnvloedende maatregelen.

Zo werken subsidies op brandstof en kunstmest in veel ruimere mate kostenverlagend en daarmee inkomens-verhogend voor bedrijven met me-

1. b.v. uitkeringen aan bergboeren in vele landen; de toeslagen aan kleine bedrijven, o.a. in Denemarken, Zweden en Noorwegen; de toeslag voergraan lichte gronden in Nederland.

2. b.v. nederlandse melkprijstoeslagen in 1955 en 1956.

3. verg. G. E. Brandow, Direct Payments without Production Controls, *Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, 86th Congress, 1960, pag. 68 e.v.

4. b.v. in Canada toegepast bij de toeslag-regelingen voor varkens en eieren.

5. b.v. Nederland enige jaren toegepast in het kader van de melkprijsgarantieregeling (beperking van de garantie – via de overheidsuitkering – tot een zgn. garantiëkwantum).

6. b.v. bij de Belgische toeslag op hop.

7. F. H. Wiegmann, o.c., pag. 15.

8. *Nota inzake de beperking der bestedingen*, 15 maart 1957; de vrijgave van de geblokkeerde gelden werd afhankelijk gesteld van bepaalde voorwaarden (verbetering van bedrijfsgebouwen); betrekkelijk spoedig echter werd de blokkering opgeheven.

chanische traktie en/of met gronden, welke – mede uit hoofde van bedrijfstype en produktenassortiment – veel kunstmest behoeven, dan voor bedrijven met dierlijke trekkracht en een geringe kunstmestbehoefte. Het kan voor de individuele bedrijven ook een flink verschil uitmaken of een toeslag wordt verleend per eenheid produkt dan wel per oppervlakte- of vee-eenheid. In het laatste geval verkeren bedrijven met hoge opbrengsten per ha of dier in een ongunstiger positie dan wanneer de toeslag per eenheid produkt werd uitgedeerd (of een marktprijssteunbeleid werd gevoerd). Zo'n toeslagmethode zal een sterk uiteenlopende invloed op de inkomens van de afzonderlijke producenten uitoefenen met name wanneer tussen de bedrijven onderling aanzienlijke verschillen in opbrengsten per ha en per dier bestaan; dit is een normale situatie in een uitgestrekt gebied (o.a. ten gevolge van grote verschillen in grondkwaliteit en klimaat). Zo variëren in de E.E.G. – en we laten dan de uitersten buiten beschouwing – de opbrengsten tarwe per ha en melk per koe tussen 1500 en 5500 kg¹. Alleen al deze enorme verschillen zullen bij de meeste produkten een onoverkomelijk obstakel vormen voor de hantering van een toeslagregeling per ha of per dier, welke voor het gehele E.E.G.-gebied zou gelden.

Langs deze weg – de verlening van een toeslag per eenheid oppervlakte of vee – wordt in feite een differentiatie tussen de producenten toegepast, omdat (dit in tegenstelling tot de situatie bij marktprijsregeling) bij een toeslag per eenheid produkt de verschillende exploitanten niet op dezelfde wijze worden behandeld. Maar bij de hantering van toeslagen kan, althans in theorie, op talloze manieren een differentiatie worden toegepast. Het beperken van een toeslag tot bepaalde groepen van bedrijven of gebieden, het maken van een onderscheid in toeslaghoogte voor de verschillende categorieën van bedrijven, het vaststellen van een maximum-toeslag per bedrijf, het uitzonderen van bepaalde categorieën van producenten (b.v. op grond van hoofdberoep, inkomen, vermogen) van de toeslag, zijn even zovele mogelijkheden, bij nage-noeg elke toeslagmethode hanteerbaar, waardoor de overheid aan een deel van de producenten een ruimere hulp in de inkomenssfeer kan geven dan aan andere groepen van producenten.

In het kader van toeslagregelingen beschikt de overheid dus over een aanmerkelijk grotere ruimte dan bij het marktprijsbeleid om rekening te houden met de aanmerkelijke rentabiliteit- en inkomensverschillen binnen de landbouwsector en om bijzondere hulp te bieden aan bedrijven met een ongunstige rentabiliteitsbasis en aan producenten met lage inkomens. Toch is het begrijpelijk dat in de ontwikkelde landen door de overheid maar een betrek-

1. Bij wijze van voorbeeld veronderstellen we de mogelijkheid van keuze tussen een toeslag van f 6,— per 100 kg tarwe of melk en een uitkering van f 180,— per ha tarwe of per melk-koe (waarbij aangenomen wordt dat het totale toeslagbedrag hetzelfde is). In het laatste geval ontvangt elk bedrijf een gelijk bedrag, nl. f 180,— per ha of koe, in het eerste geval loopt de toeslag per ha of koe uiteen van f 60,— (bedrijven met een produktie van 1500 kg) tot f 330,— (bedrijven met een produktie van 5500 kg).

kelijk spaarzaam gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden tot differentiatie. Dit vindt zijn verklaring in de uiterst grote uitvoeringsproblemen (b.v. welke criteria kunnen/moeten worden gehanteerd om de bedrijven in de verschillende categorieën in te delen?), in de niet te onderschatten moeilijkheden van psychologische aard en in overwegingen van meer principiële aard. Differentiatie, via toeslagen, tussen de producenten gaat, in meerdere of mindere mate, in de richting van een stelsel van inkomensgarantie per afzonderlijk bedrijf, houdt vaak een benadeling in van de meer produktieve en efficiënte bedrijven en kan een rem vormen op de doorvoering van noodzakelijke aanpassingen in de agrarische sektor. Desondanks kan het onder bepaalde omstandigheden gewenst zijn via een toeslagregeling een differentiatie door te voeren. We denken hierbij met name aan een situatie, waarin het noodzakelijk geacht wordt – op grond van overwegingen van nationaal-economische, sociale, sociologische of militaire aard – de agrarische produktie in bepaalde gebieden met van nature ongunstige produktie-omstandigheden in stand te houden (bergstreken). In een dergelijke situatie zal het verlenen van een (extra) toeslag aan de bedrijven in deze gebieden in het algemeen een meer verantwoord beleid zijn dan het voeren van een prijspolitiek, waarbij het niveau van de prijzen in sterke mate afgestemd is op de kostprijzen of gewenste rentabiliteit in de weinig produktieve gebieden¹.

b. Produktie-omvang → *Stijgt o.i.v. prod. toeslagen!*

De conclusies waartoe we in de vorige paragraaf kwamen met betrekking tot de invloed van marktprijsbeïnvloeding op de produktie-omvang (in het algemeen en voor de verschillende groepen van produkten) gelden onverkort ten aanzien van het produktie-effekt van bepaalde toeslagvormen, namelijk van de produkt-gebonden toeslagen, waarbij aan alle producenten een gelijke toeslag per eenheid produkt wordt uitgekeerd.² Het maakt voor de exploitant immers geen verschil uit of hij voor zijn produkt een bepaalde prijs maakt geheel uit de markt of uit de markt + toeslag. Het is dan ook enigermate misleidend een beleid, waarbij de invoer van een aantal agrarische produkten (nagenoeg) geheel vrij gelaten wordt maar aan de producenten toeslagen worden verleend, als een 'liberaal' beleid aan te merken (zoals van britse zijde nog al eens wordt gedaan); immers 'zwangsläufig musste die vom Garantiepreissystem ausgelöste Erzeugsteigerung der britischen Landwirtschaft die Einfuhrmengen beeinträchtigen'³; Illustratief in dit verband is dat Groot-

1. verg. S.E.R., *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, pag. 46-47 (standpunt van een deel van de Raad).

2. hoewel uitzonderingen hierbij mogelijk zijn. Zo kan, bij een toeslagstelsel, een aanmerkelijke daling van de voergraanprijzen een uitbreiding van dierlijke produkties uitlokken; bij een marktprijsbeleid zouden de (markt-)prijzen van voergranen een stabiel karakter vertonen.

3. O. Strecker, *Bestimmungsgründe der britischen Agrarpolitik*, *Agrarw.*, sept. 1963, p. 278.

2 Brittannië – rond 1950 nog het grootste eier-importland ter wereld – in de laatste jaren nagenoeg volledig zelfvoorzienend is geworden, (vooral) ten gevolge van de bescherming van de britse pluimveehouderij via de toeslagen op voergranen en eieren.

X Subsidies op brandstof en kunstmest werken zonder meer produktieverhogend. Een subsidie op brandstof stimuleert de substitutie van dierlijke trekkracht door mechanische, waardoor gronden vrijkomen voor de teelt van produkten voor de markt. Subsidies op kunstmest maken het voor de producenten aantrekkelijk meer kunstmest aan te wenden, hetgeen automatisch tot een hogere produktie leidt. Terecht stelt Heady dat niet alleen directe toeslagen, gekoppeld aan de produktie van het bedrijf, maar ook die op in het bedrijf aangewende produktiemiddelen een faktor vormen, welke tendeert in de verhoging van de agrarische produktie: 'once direct payments become scheduled to inputs or outputs, they promise to draw or hold an "overage" of resources in agriculture and of products into the market; the effect is similar to that of support prices which jut above market prices'¹.

X De invloed, welke op de produktie-omvang uitgaat van al of niet produkt-gebonden toeslagen met differentiatie tussen de afzonderlijke producenten, is slechts te benaderen door middel van gedetailleerde onderzoeken. Maar zelfs in het geval van niet-produkt-gebonden toeslagen (b.v. een uitkering per bedrijf of per ha, onafhankelijk van omvang en samenstelling van de op het bedrijf voortgebrachte produkten) mag men niet spreken van (echte) produkt-neutrale toeslagen en zeker niet van produktie-neutrale toeslagen. Rechtstreekse uitkeringen, zelfs wanneer de toeslag zou bestaan in 'a lump-sum quantity, devoid of relation to units of output or input used in future periods'², verschaffen de producenten aanvullende financiële middelen; deze zullen meestal, zeker wanneer de producenten ook voor komende jaren op het ontvangen van toeslaggelden kunnen rekenen, minstens voor een deel in het bedrijf worden aangewend (hierbij zal het van de konkrete omstandigheden afhangen in welke richting en voor welke produkties de aanwending zal geschieden). Naar aanleiding van een zekere verwarring in Duitsland (niet-produkt-gebonden toeslagen werden vaak als 'produkt-neutraal' en soms zelfs als 'produktie-neutraal' beschouwd) stelde G. Weinschenck: 'Direkte Einkommensübertragungen³ sind nämlich keinesweges, wie häufig behauptet wird, "produktneutral"; vielmehr fördern und beschleunigen sie Investitionsvorhaben und wirken auf eine beschleunigte Erschließung vorhandener Rationalisierungs-reserven hin'⁴.

Men mag zich dan ook niet erover verbazen dat Schlotter op zoek naar produktie-afremmende en in alle geval produktie-neutrale toeslagen tenslotte

1. *Agriculture Policy under Economic Development*, pag. 409.

2. E. Heady, o.c. pag. 409.

3. waarmee de schrijver toeslagen bedoelt, niet gelieerd aan produktiemiddelen of produkten.

4. Staatshilfe für die Bauern – aber wie?, *Die Zeit*, 23 aug. 1963, pag. 17.

de gedachte lanceert van een contingentering van het kunstmest-verbruik¹; korte tijd later concludeert hij dat er geen productie-neutrale toeslagen te vinden zijn maar dat het productie-verhogend effect van niet-produkt-gebonden uitkeringen geneutraliseerd kan worden door een restriktieve prijs-politiek, door het verminderen van de prijssteun².

c. Efficiency-problem^e

Ook wat betreft de invloed op de ontwikkeling van de efficiency en produktiviteit – van de afzonderlijke bedrijven en van de gehele bedrijfstak – bestaat er een grote mate van paralleliteit tussen producenten-toeslagen en markt-prijsregelingen. De kansen op afwijkingen hiervan nemen echter toe naarmate in toeslagen belangrijkere elementen van differentiatie zijn ingebouwd. De normale situatie bij differentiatie zal zijn dat een grotere inkomenshulp wordt gegeven aan exploitanten van minder produktieve bedrijven en aan minder efficiënte producenten. Sociale motieven zullen hierbij meestal van doorslaggevende betekenis zijn³.

Een dergelijke meer gerichte inkomenshulp kan, speciaal wanneer zij een duurzaam karakter draagt, betrekkelijk gemakkelijk in conflict komen met het streven naar een betere 'resource allocation'. Een deel van de producenten zal wel in staat zijn, mede met behulp van deze extra overheidsbijdrage, de produktiviteit- en rentabiliteitsbasis van het bedrijf aanmerkelijk te verbeteren. Maar een groot deel van de producenten zal geprikkeld worden tot het nemen van beslissingen, welke zowel in privaat-economisch opzicht (d.w.z. voor hen zelf) als in nationaal-economische zin ongewenst zijn. Zij zullen als het ware verleid worden tot het doen van investeringen, welke misschien pas na verloop van enige jaren onverantwoord blijken te zijn, tot het houden van te veel (gezins-)arbeidskrachten op het bedrijf of tot het (vooralsnog) niet opgeven van het landbouwberoep en het bedrijf⁴.

De differentiatie, waarbij meestal 'some penalty is automatically attached to efficiency of operation'⁵, kan ten aanzien van de bedrijven, welke de (extra) toeslag niet ontvangen, soms de verdere verhoging van de produktiviteit afremmen, b.v. omdat zij de uitbouw naar een grotere productie-eenheid tegenaat⁶.

1. Produktionsregulative Agrarsubvention, *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 173 (1961), pag. 268.

2. Produktionsneutrale Einkommenshilfen an die Landwirtschaft, *Ber. ü. Lw.*, nov. 1963, pag. 451-465, spec. pag. 458-459.

3. verg. G. E. Brandow: 'the purpose of the program (of limited direct payments) is to prevent farm families incomes from dropping below socially acceptable levels in a high-income, welfare-conscious society' (Direct Payments without Production Controls, *Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, 1960, pag. 68).

4. waardoor andere bedrijven hun areaal zouden kunnen uitbreiden.

5. F. H. Wiegmann, o.c., pag. 15; hij heeft hierbij speciaal op het oog de limitering van de toeslag tot een bepaald maximum per bedrijf.

6. o.a. door H. H. Hannam, President of the Canadian Federation of Agriculture, als be-

d. *Instabiliteit en onzekerheid*

Rechtstreekse toeslagen in de vorm van deficiency payments¹ of van zgn. bedrijfstoeslagen, zoals door een deel van de Sociaal-Economische Raad² en door de Duitse Boerenbond³ voorgesteld, zullen aan de producenten een grotere inkomenszekerheid en -stabiliteit geven dan bij (de meeste) marktprijsregelingen mogelijk is. Deficiency payments in de strikte zin van het woord houden immers in dat het verschil tussen de garantieprijs en de gemiddeld op de markt gemaakte prijs achteraf wordt berekend en aan de producenten wordt uitgekeerd. Bedrijfstoeslagen – althans de zojuist genoemde – houden eveneens in de uitkering van een compenserende toeslag achteraf; wel wordt deze op een geheel andere wijze bepaald en uitgekeerd als de produkt-gebonden-toeslagen, maar naarmate de financiële uitkomsten van het standaardbedrijf ongunstiger zijn geweest wordt de toeslag dienovereenkomstig hoger.

De grotere mate van zekerheid, door het stelsel van garantieprijzen en deficiency payments aan de britse boeren verleend, was een van de voornaamste redenen waarom de Engelse Boerenbond tegenstander was van een aansluiting van Groot-Brittannië bij de E.E.G.⁴ Toen – in 1961 – bestond bij deze organisatie nog geen ernstige vrees dat de regering op een of andere wijze zou gaan bezuinigen op de aanzienlijke en in omvang onzekere kosten voor de schatkist uit hoofde van deze toeslagen. Intussen is echter dit vertrouwen wel enigszins geschokt speciaal sedert begin 1963, toen de britse marktprijzen van slachtvee zeer scherp daalden en diengevolge de schatkistuitgaven aanzienlijk opliepen. De britse regering kwam toen tot de conclusie 'that changes are needed to bring this cost under more effective control'⁵; sindsdien zijn in de garantieregelingen voor verschillende produkten beperkingen ingevoerd.

In vele andere landen bestaan in landbouwkringen reeds lang ernstige, soms zeer ernstige bezwaren tegen de methode van producenten-toeslagen (hetgeen niet inhoudt dat de uitkeringen niet aanvaard worden!) en wel op grond van verschillende motieven. De gereserveerde instelling ten opzichte van toeslagen hangt o.a. samen met de – zeker niet ongemotiveerde – vrees dat regering en/of Parlement vroeg of laat in verband met budgettaire

zwaar aangevoerd tegen de maxima gehanteerd bij de toeslageregelingen voor varkens en eieren (*World Agriculture*, jan. 1960, pag. 24).

1. tenzij de garantie aan een limiet wordt gebonden. Zo gold enige jaren lang een maximum-kwantum bij de garantieprijs voor melk in Nederland; vanaf oogst 1964 geldt een dergelijk maximum ('the standard quantity') bij de britse garantieregelingen voor granen. Zo'n beperking vormt voor de producenten een element van onzekerheid.

2. *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, pag. 33–34.

3. *Agrarprogram 1963* (eis van zgn. 'Einkommens-Ausgleich').

4. 'the stability provided for by the common policy would be much less than that enjoyed under the Agricultural Acts', *Agriculture in the Community*, Information Service of the National Farmers Union of England and Wales, no. 2, 1961, pag. 68.

5. *Annual Review and Determination of Guarantees*, 1963, pag. 10.

moeilijkheden de bedragen, bestemd voor deze toeslagen, zullen reduceren (zonder dat de marktprijzen dienovereenkomstig verhoogd zouden worden). Ook spelen hierbij overwegingen van psychologische en 'principiële' aard een rol van betekenis: men prefereert in landbouwkringen meestal een indirecte bescherming - via de marktprijzen - boven rechtstreekse en openlijke ondersteuning via toeslagen en stelt zich op het standpunt dat ook de landbouw recht heeft op 'kosten-deckende Preise'¹, op 'de prix justes couvrant intégralement les charges et permettant la rémunération du travail et du capital en agriculture'². En tenslotte is men in de agrarische wereld vaak zeer huiverig voor toeslagen, omdat dit instrument van landbouwbeleid aan de overheid zoveel mogelijkheden biedt tot het toepassen van velerlei differentiaties en tot het stellen van allerlei voorwaarden.³

1. 'Der Erzeugerpreis müsse die Kosten decken. Alles andere sind nur Hilfsmittel', *Bayrisches Landwirtschaftliches Wochenblatt*, 13 april 1963, pag. 1.

2. *Manifeste des Chambres d'Agriculture*, 29 nov. 1963.

3. 'Direct payments are government handouts with many strings attached', D. Donnelly, *Nation's Agriculture* (orgaan van de American Farm Bureau Federation), mrt 1964, pag. 22-23.

§ 4. PRODUKTIE-BEHEERSING

De historie van de mensheid is als het ware een voortdurende wedloop tussen de voedselproduktie en voedselbehoefte, waarbij nu eens de ene dan weer de andere voorop ligt; een situatie van evenwicht tussen deze twee is meer uitzondering dan regel¹. De geschiedenis toont eveneens aan – en de ervaringen van de jongste tijd in de verschillende delen van de wereld bevestigen dit – dat het vrijwel even moeilijk is de agrarische produktie te beperken als deze te verhogen.

Een relatieve overvloed of schaarste van (bepaalde) agrarische produkten kan van tijdelijke aard zijn, zich afspelen in een periode van (veelal) niet langer dan één jaar of nog korter. Ze wordt vooral veroorzaakt door factoren aan de aanbod-zijde; de wisselvalligheden in weersomstandigheden en het optreden van ziekten onder vee en gewassen en zgn. produktiecycli; soms ligt de hoofdoorzaak aan de vraagkant, speciaal bij internationale spanningen. Maar een relatief ruim dan wel krap aanbod kan ook van meer duurzame en structurele aard zijn, namelijk wanneer jarenlang de produktie, althans van een aantal belangrijke voortbrengselen, het verbruik blijkt te overtreffen.

Zo'n situatie bestond in de jaren dertig, aanvankelijk speciaal bij akkerbouwprodukten als suiker en granen maar weldra bij nagenoeg alle agrarische produkten. De abnormaal lage prijzen op de wereldmarkt noopten de overheid in alle ontwikkelde landen tot ingrijpen, tot het treffen van landbouw-krisismaatregelen. Onder de hierbij gehanteerde middelen namen de beperking van het aanbod vanuit het buitenland, maar in vele landen ook een limitering van binnenlandse aanbod² en produktie een voorname plaats in³. Wanneer de voortbrenging van een produkt of enkele produkten aan banden werd gelegd bleek echter spoedig de noodzaak van produktie-beperkingen voor andere produkten met als uiteindelijke situatie dat voor elk agrarisch bedrijf de omvang en samenstelling van de produktie voor het overgrote deel van boven af werden bepaald. In dit verband willen we slechts verwijzen naar de ervaringen in de U.S.A. en ons land met de toepassing van resp. de Agricultural Adjustment Act⁴ en de Landbouwcrisiswet⁵. De produktie-beperkingen hadden allen het karakter van in een crisis-situatie getroffen noodmaatregelen; ze waren niet gebaseerd op onderzoekingen omtrent de consequenties welke uit deze maatregelen zouden voortvloeien ten aanzien van

1. zie o.a. B. H. Slichter van Bath, *De agrarische geschiedenis van West-Europa, 500–1800*, 1960.

2. op het dieptepunt van de crisis zelfs door het afslachten van jonge dieren, het onderploegen van gewassen, het vernietigen van produkten, etc. *terwijl men de buren liet*

3. In de internationale goederenregelingen, welke in die jaren tot stand kwamen of althans voorgesteld werden, waren de beperking van het aanbod (door exportcontingenteringen) en van de produktie (in de uitvoerlanden) de belangrijkste instrumenten.

4. M. R. Benedict, *Can we solve the Farm Problem?*, chapter 7 (production adjustment and price supports), pag. 224–276.

5. M. P. L. Steenberghe, *Landbouwcrisispolitiek*, o.a. pag. 8.

de ontwikkeling van rentabiliteit en efficiency van de bedrijven, de omvang van de totale agrarische produktie, enz.

Met name sedert 1952/53, toen op de wereldmarkt de periode van voedselschaarste ten einde liep, is het vraagstuk van agrarische overschotten opnieuw naar voren gekomen, zij het onder geheel andere omstandigheden dan in de crisisjaren, toen de vraag naar vele landbouwprodukten terugliep en afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw niet mogelijk was. In de meeste ontwikkelde landen heeft de – jarenlang van overheidszijde sterk gestimuleerde – stijging van de agrarische produktie zich gecontinueerd, voor vele produkten in een (enigermate) sneller tempo dan het verbruik toenam. Dit kwam tot uiting in scherpe prijsdalingen op de internationale markten en noodzaakte de regeringen tot het treffen van regelingen ten behoeve van de landbouw, zoals tot het uit de markt nemen van produkten, het beschikbaar stellen van (meer) gelden voor marktprijs-ondersteuning of toeslagen, verdergaande invoerbeperkende en/of exportstimulerende maatregelen met alle nationale en internationale moeilijkheden vandie.

de vraag was of wel maar de mensen hadden t.g.v. de welvaart heid geen geld!

Het lag dan ook voor de hand dat in vele landen, met name ten aanzien van produkten waarvoor zich grote afzetproblemen voordeden, speciaal wanneer een deel in het buitenland moest worden afgezet, de vraag gesteld werd of en zo ja op welke wijze de produktie zou kunnen worden afgeremd. Enige jaren lang was toen 'the selective expansion of the agricultural production'¹ het parool, zulks op grond van de mening dat vooral via (wijzigingen in) de onderlinge prijsrelaties een betere verhouding tussen produktie en vraag zou kunnen worden bereikt. Maar weldra bleek dat langs deze weg het probleem niet kon worden opgelost: de marge voor manipulatie met genoemde prijsverhoudingen was beperkt (o.a. vanwege de repercussies voor de verschillende groepen van producenten) en in geen land waren ruime mogelijkheden aanwezig tot uitbreiding van een aantal produkties als compensatie voor een reductie van andere produkties².

De verschillende indirecte methoden, in diverse landen aangewend ter beïnvloeding van omvang en samenstelling van de agrarische produktie – verlaging of niet-verhoging van producentenprijzen voor bepaalde produkten, limitering van de overheidsgarantie tot bepaalde hoeveelheden, relatief gunstige prijzen voor andere produkten, het schaars en duur maken van veevoeder (b.v. in Zwitserland en Noorwegen), enz. – bleken weinig effectief te zijn om het vraagstuk van een te ruime agrarische produktie, althans voor een goed deel, op te lossen. Desondanks zijn in de ontwikkelde landen, behoudens in de Verenigde Staten, rechtstreekse tot aan de afzon-

1. verg. o.a. I.F.A.P., *Report of the Seventh General Conference*, 1954, pag. 28, en F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1955*, pag. 10.

2. D. E. Hathaway spreekt van 'the myth that the only farm problem was the devotion of too many resources to the production of a few crops, implying that if these resources were switched to production of things people wanted more of, everything would be fine (United States Farm Policy; An Appraisal, *J.F. Ec.*, mei 1959, pag. 182).

derlijke bedrijven doorgetrokken produktiebeperkingen maar bij uitzondering en voor slechts weinig produkten toegepast, zoals voor suikerbieten (in een aantal landen), voor melk (in Zwitserland)¹ en voor aardappelen (in Engeland)^{2, 3}.

Groter in aantal zijn de gevallen, waarin produktiebeperkende of -afremmende regelingen in een of andere vorm voor een of meer produkten in overweging genomen en soms ook voorgesteld zijn, niet zelden ook door (een deel van) de producenten zonder dat ze echter tot uitvoering zijn gekomen. Dergelijke voorstellen van produktiebeperkingen, welke allen uitgaan van toewijzigingen, van quota voor de afzonderlijke bedrijven, zijn onder meer gedaan in ons land (voor melk,⁴ varkens⁵ en suikerbieten⁶), in Denemarken (voor varkens)⁷ en in Groot-Brittannië (voor melk⁸ en eieren⁹). Ze zijn speciaal naar voren gekomen wanneer (de verdere toename van) de produktie-omvang aanleiding gaf of zou geven tot aanmerkelijk grotere overheidsuitgaven en/of tot een scherpe daling van de producenten-prijzen.

In de U.S.A. daarentegen zijn na 1950 produktie- en aanbodbeperkende regelingen (opnieuw) op een ruime schaal toegepast. In 1948-49 reeds ontstonden voor een aantal produkten grote overschotten, maar 'the agricultural surpluses changed overnight into strategic reserves' door het uitbreken van de Korea-oorlog, echter slechts voor korte tijd. In de aanvang van de jaren vijftig namelijk bleek de export van diverse Amerikaanse landbouwprodukten op steeds grotere moeilijkheden te stuiten, dit omdat de oogsten jarenlang bijzonder goed waren en vooral omdat de extra-vraag naar deze produkten – door oorlog, na-oorlogse schaarste en Amerikaanse hulpprogramma's gecreëerd – snel verdween ten gevolge van herstel en expansie van de agrarische produktiecapaciteit in andere delen van de wereld, o.a. in West-Europa¹⁰. Dit was met name het geval bij produkten, welke jarenlang de grootste prijssteun(-garantie) hadden genoten (speciaal de zgn. 'basic' commodities: tarwe, mais, rijst, grondnoten, katoen en tabak) met als gevolg een sterke opvoering van de produktie, soms mede via uitbreiding van het voor deze produkties bestemde areaal.

1. op basis van de Lex Piot, welke echter spoedig weer werd opgeheven. Zie o.a. *Neue Zürcher Zeitung* van 1 sept. 1959 en 19 april 1961.

2. door de Potato Marketing Board via de vaststelling van acreage-quota voor de afzonderlijke telers met boete bij overschrijding.

3. de in Nederland doorgevoerde produktie-beperkende regelingen in de groentensektor en speciaal in de sierteeltsektor hadden (hebben) vooral ten doel te voorkomen dat de produktie zó sterk zou worden uitgebreid dat daardoor, mede gezien de onzekere exportmogelijkheden, ernstige afzetproblemen zouden ontstaan.

4. S.E.R., *Advies inzake de prijsvorming van melk*, 1956, pag. 43-45; voorts ook H. Schelhaas, *Produktiebeperking in de landbouw*, E.S.B., 31 mei 1961, pag. 559-562.

5. Landbouwschap, *Verslag van de werkzaamheden over 1957*, pag. 226-249.

6. Landbouwschap, *Verslag van de werkzaamheden over 1962*, pag. 191.

7. zie o.a. *L.B.W.*, 24 nov. 1962, pag. 740.

8. 'Supply Management Bonus Scheme', voorgesteld door Commissie-Boden, zie o.a. *Farmers Weekly*, 27 sept. (pag. 41) en 4 okt. 1963 (pag. 40-41).

9. *Farmers Weekly*, 12 juni 1964, pag. 49 (Egg Boards plan controls by quota).

10. zie o.a. M. R. Benedict, *Can We Solve the Farm Problem?*, pag. 406-409 en 451-452.

In verband met de snelle en aanzienlijke toename van overschotten (van diverse produkten) en daarmee ook van de overheidsuitgaven¹ zag de regering zich vanaf 1953 in toenemende mate genoodzaakt produktiebeperkende maatregelen te treffen. De middelen waarmee in de daarna verstreken periode van 10 jaar limitering van produktie en aanbod werd nagestreefd kunnen in 3 groepen worden onderscheiden. Aanvankelijk geschiedde dit uitsluitend via per produkt opgestelde en doorgevoerde programma's – als onderdeel van de prijssteunregelingen –, waarbij de telers van de betreffende produkten verplicht werden hun areaal in te krimpen (het systeem van zgn. acreage allotments, meestal aangevuld en versterkt door zgn. marketing quotas). Enige jaren later, toen bleek dat op deze wijze onvoldoende resultaat bereikt werd en de moeilijkheden naar andere produkten werden verschoven, werd een nieuw (aanvullend) programma ingevoerd² door middel van premies of uitkeringen werd getracht boeren ertoe te brengen (een deel van) hun areaal uit produktie te nemen (Soil Bank Act 1956). Intussen werd van verschillende zijden en met name door W. W. Cochrane actie gevoerd voor een geheel andere aanpak van het vraagstuk van de te grote agrarische produktiecapaciteit in de U.S.A., namelijk door een alle belangrijke produkten omvattende maar per produkt uit te voeren beheersing van het aanbod en zo van de produktie (de zgn. comprehensive supply control). x
1
2
3

De vanaf oogst 1954 met name voor zgn. basic crops toegepaste produktiebeperkingen behoren tot de traditionele methode van areaal-beperkingen: de afzonderlijke telers krijgen voor de betreffende produkten, vooral op basis van hun met deze produkten betaalde arealen in een basisperiode, een maximum-oppervlakte toegewezen. De vorm van de 'acreage allotments' gaat het minst ver: oogst een boer van een grotere oppervlakte dan hem is toegewezen dan komt hij voor dat produkt niet in aanmerking voor belening bij of verkoop aan de C.C.C. tegen de steunprijs. In het stelsel van 'marketing quotas'³ wordt weliswaar uitgegaan van een bepaalde nationale maximumhoeveelheid, maar voor de individuele telers komt het weer neer op een maximum-oppervlakte: overschrijdt hij deze limiet, dan verliest hij niet alleen het recht op prijssteun maar moet hij bovendien een aanzienlijke boete betalen³.

Het Soil Bank programma, waarmee in 1956 een aanvang werd gemaakt, houdt geen elementen van dwang in: iedere boer is volledig vrij hieraan wel of niet deel te nemen. Producenten, die bereid zijn hun areaal, met bepaalde produkten betaald, verder te beperken dan waartoe zij op grond van hun areaal-toewijzingen verplicht zijn, kunnen een kontrakt sluiten met de regering: deze van haar kant verleent hen, op basis van zekere criteria, een premie

1. benodigd voor belening van produkten bij en overname door de Commodity Credit Corporation en daarnaast voor de met name door de C.C.C. geleden verliezen.

2. welke slechts doorgevoerd kunnen worden als minstens 2/3 van de telers zich bij referendum hiervoor uitspreken; wordt een dergelijke meerderheid niet bereikt, dan wordt het niveau van de steunprijs drastisch verlaagd.

3. verg. o.a. O.E.E.C., *Agricultural Policies in Europe and North America*, mei 1956, pag. 298, en O.E.E.C., *Agricultural Policies in Europe and North America*, juli 1957, pag. 380-381.

per uit produktie genomen acre. Dit program bestond aanvankelijk uit 2 delen: het Acreage Reserve Programme¹, een tijdelijk program gericht op een snelle produktie-reduktie bij de produkten met de grootste overschotten (de basic crops)², en het Conservation Reserve Programme. Dit is een program op langere termijn, waaronder boeren een kontrakt met de regering kunnen aangaan en zich verplichten voor een periode van 3, 5 of 10 jaar een deel van hun cultuurland of liefst het gehele bedrijf buiten produktie te houden (maar de struktuur van de grond niet te verwaarlozen); de regering betaalt de boeren een zeker bedrag voor de uit cultuur genomen oppervlakten³. Midden 1960 waren er rond 300.000 conservation reserve contracts, waarvan ca 70% voor het gehele bedrijf; het totale areaal, zo uit cultuur genomen, bedroeg omstreeks 11½ miljoen ha ($\pm 7\%$ van het totale areaal 'cropland' in de U.S.A.⁴).

Vanaf einde 1956 werd speciaal door W. W. Cochrane een in de loop van de volgende jaren steeds intensievere actie gevoerd voor een drastische wijziging van het landbouwbeleid⁵. Het essentiële probleem in de agrarische sektor ziet hij in de te grote produktie, vooral veroorzaakt door de technologische explosie en de interne concurrentie-struktuur van de landbouw. 'Too much production in each peacetime year since 1948, the capacity to produce too much currently, and the promise of too much in the foreseeable future have made a shambles of agricultural price and income policy in the United States. With the possible exception of the long-run wringer and all the suffering that it entails, no course of action has been devised which has the capacity to contain and then to direct the tremendous productive capacity of American agriculture along lines advantageous to both farmers and consumers'⁶.

De oplossing kan z.i. niet gezocht worden in een afremming van de technische vooruitgang, noch in de – overigens noodzakelijke – verdere vermindering van het aantal arbeidskrachten in de landbouw⁷. Zij kan echter ook niet gevonden worden in het continueren van het prijssteunbeleid – of in de verlaging of afschaffing van de steunprijzen – en evenmin in de uitsluitend

1. zie o.a. J. C. Bottum, Impact of the Acreage Reserve on Resource Adjustments in Agriculture, *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1134–1144.

2. het werd in 1958, één jaar eerder dan aanvankelijk in de bedoeling lag, beëindigd: het vergde aanzienlijke overheidsmiddelen en droeg maar betrekkelijk weinig bij tot vermindering van de produktie. Het vanaf 1961 doorgevoerde Emergency Feed Grain Program heeft ongeveer eenzelfde karakter en doelstelling: door premies telers te stimuleren tot areaalbepalingen voor bepaalde gewassen (nl. voergraan). Zie G. S. Shepherd, *Farm Policy; New Directions*, 1964, pag. 49–52.

3. zie o.a. D. Kaldor, Impact of the Conservation Reserve on Resource adjustments in Agriculture, *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1148–1156; O.E.E.C., *Agricultural Policies in Europe and North America*, juli 1957, pag. 384–388.

4. O.E.E.C., *Trends in Agricultural Policies since 1955*, pag. 353.

5. An Appraisal of Recent Changes in Agricultural Programs in the United States, *J.F. Ec.*, mei 1957, pag. 285–299; *Farm Prices; Myth and Reality*, 1958; Some Further Reflections on Supply Control, *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 697–717 (dit artikel geeft o.i. het beste inzicht in Cochrane's gedachten over supply control).

6. *Farm Prices; Myth and Reality*, pag. 158.

7. Guiding Agricultural Adjustment (discussions), *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1104–1107.

op de produktiefaktor grond gerichte produktiebeperkingen. Noodzakelijk is z.i. een ingrijpende wijziging van de agrarische concurrentie-struktuur via het inperken van de vrijheid, en het uit de weg ruimen van de noodzaak, voor de individuele producenten om hun produktie en aanbod maar steeds te verhogen¹. Dit is echter slechts mogelijk door een zekere kartelvorming van de landbouw, 'by granting monopoly powers to agriculture, via government, to permit and to enable the many producers in agriculture to act in concert'², waardoor de grondslag gelegd wordt voor een 'comprehensive supply control management' in de agrarische sektor. Wat Cochrane hieronder verstaat kunnen we niet beter aangeven dan door hem hier te citeren:

'By supply control I mean the conscious adjustment of supply to demand commodity by commodity, year after year, to yield prices in the market that have already been determined as fair by some responsible agency. And I have reference to a permanent set of institutional controls to deal with a chronic condition of overproduction in agriculture. Further, since every commodity of any importance in agriculture is produced by many hundred to many thousand producers, it follows that a specific aggregate adjustment can only be achieved by consistent adjustments on each of these many farms. Finally, since unanimous agreement in any collective action is virtually impossible, it also follows that the will of the majority must be imposed upon the minority in any effective supply control process in agriculture'³.

'1. It would be the responsibility of Congress to determine and set forth fair, or parity, prices for agriculture, as it does now. But in this scheme of things the role of parity prices has changed. No longer would prices serve as pegs on which to support farm market prices; rather they would serve as guides in the setting of national sales quotas. Thus, in the determination of parity prices for agriculture, the Congress would in fact be determining fair prices for both consumers and producers, and the needs and interests of both groups would have to be considered.

2. The United States Department of Agriculture would set national sales quotas on each agricultural commodity approved by producers in referendum. The national sales quota for a commodity would be equal to that quantity (measured in customary units of commodity) that the U.S.D.A. had estimated would clear the market at the predetermined fair, or parity, price. In practice this might mean the establishment of national sales quotas on each principal farm commodity moving into the marketing channel destined for human consumption (say 20 to 30 commodities). And these national sales quotas would, of course, vary from year to year as demand conditions

1. waardoor de 'average farmer is placed on a treadmill', *Farm Prices; Myth and Reality*, pag. 96.

2. An Appraisal of Recent Changes in agricultural Programs in the United States, *J.F. Ec.*, mei 1957, pag. 297.

3. Some Further Reflections on Supply Control, *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 697-698.

changed, or as Congress redefined parity prices. To avoid or to minimize, the difficult problem of integrating production controls vertically, national sales quotas would not be established for commodities typically consumed on farms, sold among farms, or sold to farms (e.g., feed grains, feeder cattle, baby chicks).

3. Each farmer at the inception of the program would receive a market share, his pro rata share, of the national sales quota for each commodity, based probably on his historical record of production. The farmer's share might be received in small denominational units, to which, for purposes of exposition, the name marketing certificates is given. And once the program was in operation it would be illegal for a farmer to market any commodity having a national quota except insofar as he had marketing certificates to cover the quantities involved. The number of marketing certificates would not be increased, or decreased, from year to year with changes in the national sales quota for a particular commodity. Rather each farmer could market an announced percentage of the face value of each of his certificates - a percentage in accordance with the national sales quota for the year. By this device the awkward problem of issuing and confiscating marketing certificates would be avoided for the bulk of agricultural production.

4. Each marketing certificate would be negotiable. Each farmer would be free to buy or sell marketing certificates as he saw fit. By this device freedom of entry and exit would be maintained within a controlled agriculture; and the individual farm operator would be free to expand production, or contract it, in light of local conditions, as total output was adjusted to demand at a defined fair price. The value of operating in a stabilized agriculture where product prices and returns were relatively certain and relatively good, and where long range production plans would be formulated with reasonable assurance of materializing would, of course, be capitalized into these marketing certificates. The price of these certificates would become the cost of doing business in a stabilized agriculture¹.

We hebben aan Cochrane's voorstellen, door diverse anderen gesteund², vrij ruime aandacht geschonken, mede omdat de (democratische) regering van President Kennedy zich uitsprak voor deze 'comprehensive supply control' (Cochrane werd benoemd tot Director, Agricultural Economics, U.S.D.A.): 'The Agricultural Act of 1938 should be amended to permit supply adjustment through marketing quotas for any agricultural commodity for which quotas might be most effective in achieving our goals and subject to affirmative approval by producers and acceptance of the Congress'³. De regering heeft zich voor de doorvoering van deze aanbod-beheersing met

1. *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 699-700.

2. o.a. R. J. Clodius, *Market Structure, Economic Power and Agricultural Policy: A Proposal for Forward Production Control*, *J.F. Ec.*, mei 1960, pag. 413-424.

3. President Kennedy's *Message to Congress on Agriculture*, 16 mrt 1961.

kracht ingezet^{1, 2}, maar de eerste grootscheepse poging om – namelijk voor tarwe – het aanbod op deze wijze te beperken en te reguleren kwam wel (flink gehavend) door het Congres maar leed in mei 1963 schipbreuk, toen bij het referendum ruim 50 % van de telers tegenstemde, dit ondanks het feit dat bij verwerping de steunprijs vanaf oogst 1964 gehalveerd zou worden³. Daardoor, en omdat van vele kanten zeer ernstige bezwaren tegen dit uiterst vergaande systeem van aanbodbeheersing zijn en worden ingebracht, lijkt de kans op doorvoering hiervan zeer gering te zijn geworden.

Ondanks de grote verscheidenheid in de toegepaste en voorgestelde methoden van produktiebeperking lijkt het ons toch mogelijk en tevens nuttig de 3 volgende groepen te onderscheiden.

a. Opgelegde input-quota: de vormen waarbij van boven af per afzonderlijk bedrijf een maximum-limiet gesteld wordt ten aanzien van de kwantiteit van een produktiefaktor of produktiemiddel, door de producent voor de voortbrenging van een of meerdere produkten aan te wenden. Dergelijke quota kunnen wat de produktiefaktoren betreft in de praktijk slechts betrekking hebben op de grond, d.w.z. op de omvang van het areaal, dat door de exploitant voor (een) bepaald(e) produktie(s) maximaal mag worden bestemd. Produktiemiddel-quota echter kunnen, met name in de veehouderijsektor, in velerlei vormen worden toegepast: maximum aantal aan te bieden melkkoeien, fokzeugen, mestvarkens, leghennen⁴, enz. Zodanige quota vormen slechts tijdens de crisisjaren een middel tot produktiebeperking⁵. Als input-quota resteren derhalve de zgn. areaalbeperkingen, zoals de acreage

1. verg. F. Freeman (Secretary of Agriculture), Agriculture at the Crossroad, J.F. Ec., dec. 1962, pag. 1158-1166; W. W. Cochrane, Contributions of the New Frontier to Agricultural Reform in the United States, J.F. Ec., dec. 1962, pag. 1167-1179.

2. de quotas arrangements tussen de U.S.A. en een aantal exportlanden getroffen met betrekking tot de levering van vee en vlees op de Amerikaanse markt en ook de – met name in het kader van de onderhandelingen van de zgn. Kennedy-ronde – naar voren gebrachte desiderata van de U.S.A. ten aanzien van kwantitatieve invoergaranties, voor diverse agrarische produkten speciaal door de E.E.G. te geven, houden duidelijk verband met deze 'supply management approach'.

3. tenzij het Congres nog tijdig een wet zou aannemen met een voor de boeren gunstiger prijssteunregeling; dat is op het laatste nippertje geschied. (In de nieuwe tarweregeling wordt de uiteindelijke opbrengstprijs voor de telers gevormd door 4 elementen: de marktprijs, welke sterk beïnvloed wordt door de steunprijs; de premie bij vrijwillige areaalbeperking; de toeslag, gefinancierd uit een heffing op het binnenlandse tarweverbruik, en de toeslag, waarvoor de middelen verkregen worden uit een heffing op de tarwe, welke geëxporteerd wordt).

4. daarnaast mogelijk in de vorm van een maximum-hoeveelheid door een bedrijf aan te kopen krachtvoeder of kunstmest; in de praktijk zijn dergelijke limieten echter slechts gehanteerd in tijden van schaarste aan krachtvoeder of kunstmest.

5. De Franse wetgeving, waardoor per bedrijf beperkingen aan de omvang van de dierlijke veredelingssektor kunnen worden gesteld (evenals de vroegere Nederlandse pluimveeregeling – met maxima met betrekking tot het aantal leghennen per bedrijf), is niet gericht op de beperking van de totale produktie maar op het geven van een zekere bescherming aan bepaalde groepen van bedrijven.

allotments en marketing quotas¹ in de U.S.A. en ook de quotas met betrekking tot de aardappelverbouw in Engeland. Overschrijding van maxima kan verboden zijn of bepaalde economische sankties met zich brengen, b.v. uitsluiting van prijssteun of toeslag, betaling van boete, enz.

b. Opgelegde output-quota of (juister) afzet- of aanbodquota: de vormen, waarbij per afzonderlijk bedrijf een maximumlimiet vastgesteld wordt ten aanzien van de hoeveelheid, welke het van (een) bepaald(e) produkt(en) op de markt mag brengen. Ook bij deze quota geldt dat overschrijding verboden kan zijn of bepaalde economische sankties met zich brengt. Een groot deel van de in West-Europa voor diverse produkten toegepaste of voorgestelde produktie-beperkingen vallen onder deze categorie van aanbod-quota, evenals de supply-control-regelingen zoals deze door Cochrane werden aanbevolen.

Deze quota, waarvan de vaststelling per bedrijf, evenals trouwens bij die van groep a), moeilijk anders kan geschieden dan op basis van historische gegevens van de afzonderlijke bedrijven (met eventuele uitzonderingen), kunnen verhandelbaar² zijn of niet³.

c. Vrijwillige produktie-beperkingen: de methoden, waarbij exploitanten langs de weg van vrijwilligheid door middel van bepaalde 'incentives' (premies in enigerlei vorm) gestimuleerd worden hun grond – en indirect (eventueel) hun produktiecapaciteit – slechts ten dele of in het geheel niet aan te wenden, hetzij voor de teelt van bepaalde produkten hetzij voor de agrarische produktie in het algemeen.

De introductie en de doorvoering van produktiebeperkingen roepen heel wat problemen en moeilijkheden – niet alleen van technische aard – op, welke onder meer naar voren komen bij de bepaling van de totale (nationale) produktie-omvang waarvan moet worden uitgegaan, bij de vaststelling van de toewijzingen aan de afzonderlijke bedrijven en bij de controle op de naleving.

Met de hantering van een produktiebeperking, meestal toegepast als een complement van een prijs- of toeslagregeling, wordt beoogd het aanbod op een zodanige wijze te beheersen dat een (meer) evenwichtige verhouding tussen aanbod en vraag wordt bereikt. Dit is echter een uiterst moeilijke opgave: de totale produktie-omvang – op basis waarvan de quota per bedrijf vastgesteld worden – moet afgestemd zijn op de situatie 1 ½ à 2 jaar (of meer) later; de produktie-omvang kan van jaar tot jaar vaak sterk verschillen door factoren buiten invloed van de producenten; ook aan de kant van de (binnenlandse en buitenlandse) vraag kunnen op betrekkelijk korte termijn ver-

1. een minder juiste benaming, omdat ze voor individuele producenten neerkomen op areaal-beperkingen.

2. zoals die, voorzien in de voorstellen van Cochrane (de areaalquota, in het kader van het nederlandse stelsel van produktiebeheersing in de sierteeltsector vastgesteld, zijn eveneens overdraagbaar).

3. b.v. in de canadese regeling met betrekking tot varkens en eieren; in de van bepaalde kanten voorgestelde regelingen voor melk, varkens en suikerbieten in Nederland en voor varkens in Denemarken.

anderingen van betekenis optreden. Wanneer en zolang ruime voorraden aanwezig zijn, zoals in de U.S.A. bij verschillende produkten als granen en katoen al jarenlang het geval is, kan bij de doorvoering van een produktie-beperkings-program het risico van een tegenvallende oogst of een onverwachte toename van de vraag rustig genomen worden.

Maar wanneer er geen flinke voorraden zijn¹, zal een regering (of andere verantwoordelijke instantie) bij het doorvoeren van een produktiebeperking niet durven of mogen uitgaan van een gemiddelde oogst of jaarproduktie (en soms ook niet van een gelijkblijvende vraag), dit alleen reeds omdat de 'publieke opinie' het niet zou nemen dat in geval van een produktie-beperking het aanbod zeer krap en het prijspeil bijzonder hoog zou zijn². De aanbod-vraag-verhouding kan zich ook snel wijzigen. Eind 1957, toen het Landbouwschap aandrong op een zekere produktiebeheersing in de varkenssector, stelde de Minister van Landbouw dat 'de vooruitzichten ten aanzien van de afzet van varkensvlees een totaal aantal slachtvarkens per jaar van ongeveer 3,3 miljoen stuks wettigen en dat ernaar gestreefd dient te worden dat de omvang van de varkensstapel zoveel mogelijk afgestemd wordt op voor-
noemd aantal opdat een redelijke prijsvorming mogelijk zij'³. Doch korte tijd later was iedereen verheugd over een jaaraanvoer van meer dan 4½ miljoen varkens. Zo is het in de recente jaren in verschillende landen bij diverse produkten (varkens, slachtrunderen, suiker, aardappelen, zuivelprodukten, enz.) gegaan: perioden van een ruime produktie en afzetmoeilijkheden, waarin niet zelden in een produktiebeperking een geschikt middel tot oplossing van de problemen werd gezien, werden afgewisseld door een langere of kortere periode van relatieve schaarste⁴.

Cochrane ziet deze moeilijkheid ook wel in: 'it seems abundantly clear that a supply control program for any commodity subject to important yield variations (c.q., wheat, cotton) would require an ancillary purchase-storage-sales program'⁵. Maar hij gaat hierbij klaarblijkelijk uit van het reeds beschikbaar zijn van ruime reserves en hij gaat voorbij aan de zeer beperkte mogelijkheden van voorraadvorming voor vele produkten, aan het feit dat goede en slechte oogsten elkaar niet regelmatig afwisselen⁶, en aan de moge-

1. in het land zelf of geen zeer ruime reserves in andere landen waarop naar behoefte een beroep kan worden gedaan.

2. de britse Potato Marketing Board werd voorjaar 1962, toen in West-Europa aardappelen schaars en duur waren (vooral omdat de oogsten van vroege aardappelen ten gevolge van weersomstandigheden abnormaal laat waren) verweten de teelt te sterk beperkt te hebben. De Board moest (alleen) daarom de quota voor oogst 1963 aanmerkelijk verruimen en, bij een volledige stopzetting van importen, in het najaar aardappelen uit de markt nemen; m.b.t. oogst 1964 bleken de moeilijkheden van de Board nog aanmerkelijk groter te zijn geworden, zodat intussen een actie begonnen is, gericht op afschaffing van de Board.

3. Landbouwschap, *Verslag der werkzaamheden over 1957*, pag. 247 (het Landbouwschap achtte een aantal van 3,5 miljoen verantwoord).

4. verg. J. D. Baker Jr and D. Paarlberg, How Accurate is Outlook? *J.F. Ec.*, nov. 1952, spec. pag. 511 (figure 1).

5. Some Further Reflections on Supply Control, *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 703.

6. verg. L. M. Thompson, How Weather has effected our Feed Grain Surplus? *Better*

lijkheid van beduidende veranderingen op de wereldmarkt^{1, 2}.

Deze grote, voor een belangrijk deel aan de agrarische produkten inhaerente onzekerheden ten aanzien van de aanbod-vraag-verhouding over enige jaren maken het bepalen van de totale produktie-omvang, welke via de produktiebeperking of -beheersing zal worden nagestreefd, in de meeste gevallen tot een even hachelijke als verantwoordelijke opgave.

De verdeling van het nationale maximum (areaal, aantal dieren, afzet-hoeveelheid) over de afzonderlijke producenten kan slechts geschieden op basis van een zekere historische grondslag: de op de afzonderlijke bedrijven in een basisperiode beteelde oppervlakte, aangehouden dieren of voortgebrachte (op de markt gebrachte) hoeveelheid. Maar dan komen de problemen pas³; we volstaan hier met het aangeven van een aantal van deze problemen⁴:

- welke basisperiode moet worden genomen?
- moet uitgegaan worden van het gemiddelde (areaal, etc.) of van het voor de producent gunstigste jaar in deze periode?
- moeten uitzonderingen worden gemaakt ten gunste van bedrijven, die door bijzondere omstandigheden in de basisperiode een (relatief) gering areaal, weinig dieren of een geringe produktie hadden?
- moet tussen de verschillende gebieden of categorieën van bedrijven al dan niet differentiatie worden toegepast, b.v. ten gunste van kleine bedrijven of gebieden/bedrijven, welke over weinig mogelijkheden beschikken om op andere produkten over te gaan?
- wat te doen ten aanzien van bedrijven, die met deze produktie willen aanvangen?
- op welke wijze moeten quota-aanpassingen worden toegepast voor bedrijven, welke grond bijkopen of -pachten, grond afstoten, etc.?
- moeten de quota (met name afzetquota) niet-overdraagbaar zijn dan wel onverdraagbaar en verhandelbaar, al dan niet met beperkingen (welke?)?

Farming Methods, sept. 1962 ('Our continued build-up of surplus feed grains was associated with a favorable wheather cycle. Just how long this favorable cycle will continue is beyond our present scientific approach to answer').

1. ook al wordt een straffe invoer-regulering als sluitstuk van de produktiebeperking gehanteerd. Het is nagenoeg ondoenlijk de binnenlandse produktie van boven af te limiteren zonder de invoer aan stringente banden te leggen. (De G.A.T.T. laat trouwens de toepassing van invoercontingenten toe in het geval dat het land de binnenlandse produktie beperkt - art. 11, 2)

2. Wanneer het land voor het betreffende produkt exporterend is, zal een vermindering van de binnenlandse produktie meestal slechts een gering effect hebben op de bij uitvoer te maken prijzen en het gevaar inhouden dat andere exportlanden en/of importlanden daarvan gebruik maken om hun produktie uit te breiden.

3. welke vaak met zich meebrengen dat groepen van producenten die aanvankelijk voorstanders waren van een produktiebeperking tegenstanders worden vanwege de wijze waarop de toewijzingen van de quota per bedrijf worden of dreigen te worden geregeld.

4. problemen, welke vaak veel meer zijn dan uitvoeringsmoeilijkheden: de modaliteiten van de quota-verdeling hebben belangrijke konsekventies ten aanzien van de rentabiliteits-basis, flexibiliteit van bedrijfsorganisatie, enz. voor tal van producenten en ook met betrekking tot de regionale produktie-specialisatie.

- moeten er – zo ja welke – voorzieningen getroffen worden in geval van overdraagbare quota ten aanzien van de verhouding tussen exploitant en verpachter?¹.

De doorvoering van produktiebeperkingen is slechts mogelijk wanneer per afzonderlijk bedrijf diverse – betrouwbare – gegevens (met betrekking tot areaal, veestapel en/of afzethoeveelheden) over een recente periode beschikbaar zijn. Bovendien moet gewaarborgd zijn dat de bedrijven zich zullen houden aan de hen opgelegde verplichtingen of, wanneer ze hun toewijzing overschrijden, niet aan de daarmee verband houdende economische sankties (verlies van prijssteun of toeslag, betaling van boete, etc.) ontkomen. Zodra in een omvang van enige betekenis exploitanten zich ongestraft aan hun verplichtingen onttrekken – en ook agrarische exploitanten zijn vindingsrijk – komt het gehele produktiebeperkingsprogramma op losse schroeven te staan.

Areaal-toewijzingen zijn meestal nog wel te controleren, al kan men dit niet overal even gemakkelijk als in de U.S.A. met behulp van uit de lucht genomen foto's doen. Veel moeilijker is echter de controle wanneer per bedrijf limieten vastgesteld zijn in aantal aan te houden dieren (zeker wanneer het varkens of pluimvee betreft), Aanbodquota zijn slechts uitvoerbaar wanneer er een sluitend stelsel is waarbij per bedrijf de hoeveelheden, welke worden geproduceerd of verkocht, worden geadmistreerd². Bij produkten, welke als grondstof voor een veredeling op het bedrijf zelf kunnen dienen en zich lenen voor handel tussen agrarische bedrijven onderling (met name voergranen), zijn afzetquota niet doorvoerbaar, omdat niet controleerbaar is of ze zouden worden nageleefd of niet³.

Er zijn talrijke vormen van produktiebeperkingen mogelijk: 'methods of supply control can be many, ranging from tight restraint on inputs to tight restraint on output, or modist approaches to either'⁴. Zij kunnen meer of minder elementen van dwang inhouden of zelfs geheel op basis van vrijwilligheid worden doorgevoerd; ze kunnen betrekking hebben op weinig of vele en op meer en minder belangrijke produkten. De omstandigheden, waaronder ze toegepast (kunnen) worden, kunnen in allerlei opzichten sterk uiteenlopen. Daarom is het slechts mogelijk een aantal bemerkingen in

1. Dit probleem is ook aan de orde bij vrijwillige areaal-beperkingen; verg. Ch. H. Benrud, Dividing Soil Bank Payments between Landlord and Tenant, *J.F. Ec.*, mei 1957, pag. 517–520.

2. De britse Egg Marketing Board stelt dan ook als voorwaarde voor de invoering van een quota-stelsel voor eieren, dat (met een enkele uitzondering) alle eieren aan de 'packing stations' zouden moeten worden geleverd; zie *Farmers' Weekly*, 12 juni 1964, pag. 49.

3. verg. o.a. D. E. Hathaway, Improved Production Control for Basic Commodities – Voluntary Land Retirement of Feed Grain Acreages, *Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, 1960, pag. 43; W. W. Cochrane, Some Further Reflections on Supply Control, *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 713–714.

4. E. O. Heady, *Agricultural Policy under Economic Development*, pag. 422.

meer algemene zin te maken met betrekking tot de uitwerking, welke de doorvoering van produktiebeperkende programma's op de positie van de landbouw en van de verschillende groepen van agrarische exploitanten zal hebben.

a. Inkomensprobleem

Wanneer bij toepassing van een (van bovenaf opgelegde) produktie-beperking de opbrengstprijz van het betreffende produkt voor de exploitant hoger is dan zij anders zou zijn geweest¹, zal de producent wanneer (of voorzover) hij zijn toewijzing niet overschrijdt per eenheid van dat produkt een hogere prijs maken. Het is echter geenszins zeker dat daardoor de bedrijfsrentabiliteit en inkomenspositie van de exploitant gunstiger worden. Over het algemeen zal dit wel het geval zijn voor bedrijven, waarop het betreffende produkt (reeds) een relatief belangrijke plaats inneemt en de exploitant in zijn streven naar rentabiliteits-verbetering in de praktijk maar weinig door de produktie-beperking wordt belemmerd met name in deze zin dat hij, bij afwezigheid van quota, met betrekking tot dat produkt nauwelijks een groter areaal hiervoor zou hebben bestemd (bij areaal-toewijzing) of niet tot een noemenswaardige verhoging van de produktie voor de markt zou zijn overgegaan (bij afzet-quotum)^{2, 3}. Bedrijven, welke zich op het betreffende produkt hebben gespecialiseerd en bovendien slechts geringe mogelijkheden voor verdere expansie hebben (b.v. vanwege de kwaliteiten van hun grond of het niet aanwezig zijn van belangrijke intensiveringsreserves) zullen veelal bij de produktiebeperking gebaat zijn; onder hen⁴ vindt men dan ook vaak de meest fervente voorstanders van een produktie-limitering, welke immers de concurrentie van 'outsiders' inperkt.

Maar voor andere producenten (van het betreffende produkt) kan de situatie geheel anders liggen, namelijk wanneer zij door de maximum-toewijzingen (of door de aan de quota-overschrijding verbonden economische sankties) ernstig belemmerd worden in hun vrijheid van bedrijfsvoering en zo in hun streven naar handhaving of verhoging van rentabiliteit⁵. Dit zal met name het geval zijn, wanneer de maximum-limiet ten aanzien van te

1. omdat de produktie-regeling in meerdere of mindere mate effectief is, d.w.z. het aanbod kleiner en de marktprijs hoger doet zijn, en/of omdat de overheid bij afwezigheid van de produktiebeperking de prijsbescherming of toeslag verminderd zou hebben. Dit laatste is een normaal geval in de U.S.A.: zo moet de steunprijs, wanneer marketing quotas afgesteld worden, door de regering worden verlaagd (vanwege de wettelijke bepalingen).

2. of wanneer de situatie zo is dat het bedrijf over voldoende mogelijkheden beschikt andere produkties te beginnen of uit te breiden, welke ongeveer eenzelfde rendement opleveren.

3. met als een verdere beperkende voorwaarde, dat het bedrijf zich niet in een omvang van betekenis toelegt op de voortbrenging van andere produkten, waarvan de opbrengstprijz door deze produktiebeperking indirekt zou dalen.

4. zeker wanneer ze tevens eigenaar van het bedrijf zijn; zie pag. 139-140.

5. een en ander is uiteraard mede afhankelijk van de modaliteiten van de produktiebeperking en het verschil tussen opbrengstprijz bij en die zonder produktie-beperking.

betelen areaal of af te zetten hoeveelheid (op het historische verleden van het bedrijf vastgesteld) de uit bedrijfseconomisch wenselijke (handhaving of) verdere uitbouw¹ van deze produktie-tak onmogelijk maakt.

Een belangrijke bijdrage tot oplossing van het probleem van de 'lage-inkomens-bedrijven' kan, evenmin als door prijs- of toeslageregelingen door produktie-beperkende maatregelen worden geleverd, ook al zou – hetgeen op sociale motieven dikwijls zal geschieden – aan deze bedrijven relatief grote areaal- of hoeveelheid-toewijzingen worden verstrekt. De (eventuele) voordelen van een produktiebeperking in de vorm van een hogere opbrengst-prijs zullen immers globaal genomen ongeveer evenredig zijn aan de beschikbare oppervlakte of produktie-omvang (voor het betreffende produkt) van de afzonderlijke bedrijven²; de meeste 'lage-inkomens-bedrijven' zullen over weinig grond beschikken en/of een geringe output hebben. Voor een deel van deze bedrijven, namelijk die welke via een grondige reorganisatie in staat zouden zijn de rentabiliteitsbasis aanmerkelijk te verbeteren, zou deze mogelijkheid ten gevolge van de produktiebeperking kunnen wegvallen.

Bij produktiebeperkingen op vrijwillige basis doen zich, gezien vanuit het inkomens-aspekt, voor de betrokken producenten weinig moeilijkheden voor: 'most types of voluntary land retirement programs can be expected to increase the current net income of farmers, because the majority of growers who participate do so for financial gains'³.

Maar alle produktie-beperkingen, ook die op vrijwillige basis (tenzij als voorwaarde gesteld wordt dat de gronden volledig uit agrarische produktie genomen worden), houden een sterke prikkel in de rentabiliteit van andere agrarische produkties te verminderen. Zij zullen immers een expansie van produktie en aanbod stimuleren bij andere produkten, welke niet aan quota zijn onderworpen, vooral omdat op het merendeel van de bedrijven gronden en andere delen van het produktie-apparaat (arbeid, machines, gebouwen, enz.), welke tengevolge van de produktie-beperking vrij komen, voor de voortbrenging van andere produkten zullen worden ingezet⁴.

1. van min of meer duurzame dan wel van tijdelijke aard (dit laatste b.v. met het oog op de noodzaak van een goede vruchtwisseling of in verband met veranderingen in het gezins-arbeidsaanbod).

2. verg. D. Kaldor, An Appraisal of Recent Changes in Agricultural Programs in the United States (discussion), *J.F. Ec.*, mei 1957, pag. 314. en G. E. Brandow, Supply Control: Ideas, Implications, and Measures, *J.F. Ec.*, dec. 1960, pag. 1177 ('But supply control especially as presented in this paper, is basically a program for commercial agriculture, with little to offer farmers on uneconomic units').

3. G. E. Brandow, Reshaping Farm Policy in 1961, *J.F. Ec.*, dec. 1961, pag. 1024–1025.

4. Daarin ziet Cochrane juist zijn kans voor de verwezenlijking van de 'comprehensive supply control': als de mogelijkheden van aanbodbeheersing voor alle produkten door de wetgeving zijn geschapen en voor enkele belangrijke produkten zijn gehanteerd, zullen de producenten van andere produkten wel spoedig gedwongen zijn ook tot aanbod-beheersing te besluiten. Zie o.a. Some Further Reflections on Supply Control, *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 715.

b. Produktie-omvang

Wanneer de invloed nagegaan wordt van een produktiebeperking op de produktie-omvang moet namelijk een scherp onderscheid worden gemaakt tussen het effekt van zo'n regeling op produktie en aanbod van het betreffende produkt en het effekt op de omvang van totale agrarische produktie.

Areaalbeperkingen, welke neerkomen op 'the rationing of land input for (certain) agricultural production effects', d.w.z. het gebruik van één input (grond) voor de voortbrenging van een of enkele produkten aan banden leggen, hebben ten gevolge van de grote technisch-economische vorderingen aan effectiviteit belangrijk ingeboet. Door de veel grotere mogelijkheden andere inputs aan te wenden in de vorm van kunstmest, bestrijdingsmiddelen, produktief uitgangsmateriaal (zaaizaad, e.d.), irrigatie en kunstmatige beregening, kassen en verwarming, enz. is de betekenis van de grond in vele agrarische produktieprocessen aanmerkelijk geringer geworden. Het gevolg hiervan is 'a great potential to increase production through improved technology on existing land which currently provides low yields per acre'¹, waardoor vermindering van het areaal geenszins gepaard behoeft te gaan met een (ongeveer evenredige) vermindering van de produktie.²

In de Verenigde Staten, waar de gemiddelde opbrengsten per oppervlakte-eenheid bij vele produkten nog betrekkelijk gering zijn en in elk geval nog aanzienlijk verhoogd kunnen worden, zijn de vorderingen op het technisch-economische vlak één van de belangrijkste factoren geweest waarom de (opgelegde en ook de vrijwillige) areaalbeperkingen over het geheel genomen zo weinig effectief zijn gebleken, gezien vanuit het oogmerk de produktie (van bepaalde produkten) aanzienlijk te verminderen. Dit blijkt uit de gegevens van tabel 6.

In 1961/62-1963/64 was, in vergelijking met de situatie tien jaar tevoren, bij tarwe en katoen het areaal aanmerkelijk geringer, maar de produktie ongeveer gelijk, terwijl bij mais het areaal beduidend kleiner maar de produktie aanzienlijk groter was. De verklaring hiervoor geven de cijfers van de opbrengsten per oppervlakte-eenheid. Een deel van de sterke stijging van de ha-opbrengsten is het gevolg van het - in recente jaren gunstige - weer (dat zich van produktiebeperkingen noch van produktiestimuleringen iets aantrekt), het andere deel komt voor rekening van menselijke activiteiten, waaronder ook de reacties van de producenten op de produktiebeperkingen-programma's. Wanneer voor een produkt een areaalbeperking³ wordt

1. J. W. Mellor, The Process of Agricultural Development in Low-Income Countries, J.F. Ec., aug. 1962, pag. 703.

2. een soortgelijke situatie bestaat in de veehouderij-sektor: op bedrijven met lage opbrengsten per dier kan de produktie nog sterk opgevoerd worden ook zonder dat het aantal dieren groter wordt.

3. in de U.S.A. met name als acreage allotments gepaard gaan met marketing quotas (boete bij overschrijding!); voor mais zijn geen marketing quotas toegepast, één der redenen waarom het mais-areaal maar weinig daalde totdat in 1961 een nieuw program werd ingevoerd.

Tabel 6

Oppervlakte en produktie van tarwe, mais en katoen in de U.S.A.^{a)}

	gemiddelde 1951/52– 1953/54	gemiddelde 1954/55– 1956/57	gemiddelde 1957/58– 1960/61	gemiddelde 1961/62– 1963/64
<i>Tarwe</i>				
geoogste oppervl. (milj. acres)	67	50½	50	47
totale produktie (milj. bushels)	1.150	980	1.220	1.150
→ produktie per acre (bushels)	17	19½	24	25
<i>Mais</i>				
geoogste oppervl. (milj. acres)	71	67	67½	58
totale produktie (milj. bushels)	2.800	2.900	3.500	3.800
→ produktie per acre (bushels)	40	43	52	65
<i>Katoen</i>				
geoogste oppervl. (milj. acres)	25½	17½	14	15½
totale produktie (milj. pounds)	7.800	7.000	6.500	7.500
→ produktie per acre (pounds)	300	400	460	480

a) ontleend aan *Food Costs – Farm Prices*, Committee on Agriculture, House of Representatives, 1964, pag. 28–30.

De indeling in deze 4 perioden vindt hierin haar motivering, dat

- in de jaren 1951/52–1953/54 areaalbeperkingen niet (of nauwelijks) voor genoemde produkten werden toegepast;
- in 1954/55–1956/57 acreage allotments en (behalve voor mais) ook marketing quotas werden doorgevoerd;
- in 1957/58–1960/61 daarnaast het Soil Bank Program in werking was en
- in 1961/62–1963/64 het Emergency Feed Grain Program werd uitgevoerd.

3 a opgelegd, is een vanzelfsprekende reactie van de boeren de reductie zoveel mogelijk te vinden in de voor het produkt minst geschikte gronden. Bij niet-verplichte produktie-beperkingen (van de Soil Bank en het Emergency Feed Grain Program) zijn de mogelijkheden om de minst vruchtbare gronden hiervoor in te brengen nog aanzienlijk groter¹. Een andere reactie van producenten op areaalbeperkingen bestaat, zeker wanneer – zoals in de U.S.A. b voor de 'basic' crops het geval was – de prijsbescherming voor de betreffende produkten verhoudingsgewijze groot is, in een extra-intensivering, in de aanwending van meer inputs (kunstmest, arbeid, enz.) per oppervlakte-eenheid. Dit geschiedt met name wanneer het bedrijf over geringe mogelijkheden beschikt om de – door de areaalquota – vrijgekomen gronden voor andere weinig minder rendabele produkten te bestemmen².

1. verg. o.a. J. C. Bottum, Impact of the Acreage Reserve on Resource adjustments in Agriculture, *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1135 en 1138–1139.

2. verg. M. Clawson, Agricultural Adjustment Reconsidered; Changes needed in the Next 50 Years, *J.F. Ec.*, mei 1958, pag. 271; K. Brandt, Guidelines for a Constructive Revision of Agricultural Policy in the Coming Decade, *J.F. Ec.*, febr. 1961, pag. 6.

Areaalbeperkingen, waarbij de met bepaalde produkten te betelen oppervlakte per bedrijf wordt gelimiteerd, lokken derhalve langs 2 wegen een (extra-)verhoging van de produktie per ha uit, namelijk via de selektie van de voor deze produkten meest geschikte gronden en via de aanwending op deze gronden van meer inputs per ha. Hoe de daaruit voortspruitende verhoging van de produktie (van de betreffende produkten) zich verhouden zal tot de produktie-vermindering ten gevolge van de inkrimping van het areaal, zal van het konkrete prijs- en produktiebeleid maar ook van tal van andere omstandigheden afhangen, welke per bedrijf, streek en land¹ sterk uiteen kunnen lopen.

Maar nog een andere (derde) reaktie voor de producenten op areaalbeperkingen – maar evenzeer op afzetquota – ligt voor de hand, vanwege het grote aandeel van de 'vaste' kosten (grond, gebouwen, machines, arbeid) op de agrarische bedrijven en de in de landbouw normale situatie dat het bedrijf diverse produkten kan voortbrengen. Wanneer een bedrijf, in het kader van een produktie-beperkings-regeling, voor een of ander produkt het areaal (of aantal dieren, etc.) reduceert, gaat dit bijna steeds en als het ware automatisch gepaard met de uitbreiding van de produktie van andere produkten.

Dit is ook bijzonder duidelijk gebleken in de U.S.A., waar 'the acreage adjustment programs of the past 25 years have had comparatively little effect upon total agricultural output'² en door de areaalbeperkingen de moeilijkheden voor een goed deel van de ene groep produkten werden overgeheveld naar andere produkten: naar andere akkerbouwprodukten maar uiteindelijk ook naar de veehouderijsectoren³. Recente programma's, waarbij gestimuleerd werd dat deelnemers de ingebrachte gronden voor een aantal jaren volledig buiten agrarische produktie zouden houden, kunnen – gezien vanuit het oogpunt van afremming van de totale agrarische produktie – als (enigermate) meer effectief beschouwd worden en wel speciaal voorzover ze ertoe leiden dat hun boeren hun gehele areaal uit produktie nemen^{4, 5}.

Produktsgewijze regelingen, hetzij in de vorm van areaalbeperkingen hetzij

1. zo zal in een land als Nederland, met minder grote verschillen in kwaliteit van de gronden en een hoog niveau van produktie per ha, het produktie-verlagend effect van areaalbeperkingen over het algemeen beduidend groter zijn dan in een land als de U.S.A.

2. H. Clawson, *Agricultural Adjustment Reconsidered*, J.F. Ec., mei 1958, pag. 271.

3. verg. o.a. D. E. Hathaway, *Government and Agriculture; Economic Policy in a Democratic Society*, pag. 277-305.

4. Dan worden immers niet alleen gronden maar ook andere produktiefactoren (kapitaal, arbeid) aan de agrarische produktie onttrokken. Doch meestal zal dit betrekking hebben op relatief weinig vruchtbare gronden en oudere en/of minder capabele exploitanten. Verg. D. Kaldor, *Impact of the Conservation Reserve on Resource Adjustments in Agriculture*, J.F. Ec., dec. 1957, pag. 1149-1151.

5. 'Thus a new farm interprise, namely idle land, has been created under the soil bank to complete with wheat, corn and other farm enterprises' – H. W. Halvorson, *Direct Management of Market Supplies, Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, pag. 49.

9 in de vorm van afzetquota¹, creëren het probleem van verschuiving van de moeilijkheden van het betreffende produkt naar andere produkten zonder dat de totale agrarische produktie noemenswaardig gereduceerd wordt. De omvang van dit probleem zal groter zijn naarmate de totale areaal- of aanbodsquota (in verhouding tot de situatie zonder deze beperkingen) kleiner zijn en het produkt, waarvoor quota toegepast worden, (tot dan toe) een groter deel van de cultuurgrond en van het agrarisch produktie-apparaat tot zich getrokken had.

Deze moeilijkheid zou, althans in theorie, te ondervangen zijn door een 'comprehensive supply control', door een alle agrarische produkten en bedrijven omvattend netwerk van afzetquota². We zien dit echter slechts als een theoretische mogelijkheid: het komt ons namelijk als ondenkbaar voor dat (behoudens in geval van een ernstige algemene economische crisis) in de U.S.A.³ of in een ander land tot de doorvoering van een dergelijk systeem van volledige beheersing en reglementering van aanbod en produktie van de landbouw zal overgaan. Dit niet zozeer vanwege de vele grote moeilijkheden van praktische aard⁴, maar vooral vanwege de uiterst grote bezwaren van meer principiële aard. Zo'n stelsel zou immers neerkomen op een aanbod- en produktie-kartel (of een aantal van deze kartels); de huidige exploitanten – en/of, afhankelijk van de modaliteiten van de regelingen, de huidige grondeigenaren – zouden monopolie-rents in de schoot geworpen krijgen; nieuwe exploitanten – en de gemeenschap – zouden hiermee worden belast; het afschaffen van de quota wordt nagenoeg onmogelijk; de positie van de lage-inkomens-producenten zou eerder ongunstiger dan beter worden, etc.⁵.

c. Efficiency en produktiviteit

Areaal- en afzetquota beperken de bewegingsvrijheid van de exploitanten en de flexibiliteit van de bedrijfsvoering en kunnen – en zullen vaak – een ernstige hinderpaal vormen voor de verhoging van efficiency en produktiviteit. Deze quota immers bevriezen als het ware een situatie, zoals deze op een

1. waardoor indirect de aanwending van inputs voor de voortbrenging van het betreffende produkt wordt ingeperkt; op welke wijze dit geschiedt moet elke boer zelf uitmaken.

2. 'Virtually one hundred per cent blanketing of farm products with sales restrictions would be required to prevent diversion of land to another farm product' – G. E. Brandow, Supply Control: Ideas, Implications, and Measures, *J.F. Ec.*, dec. 1960, pag. 1174.

3. verg. K. Brandt, Guidelines for a Constructive Revision of Agricultural Policy in the Coming Decade, *J.F. Ec.*, febr. 1961, pag. 8 ('while it is theoretically not impossible to control the output of 4 millions farms by comprehensive control of land and capital inputs, I hold it politically inconceivable . . .').

4. verband houdend met o.a. het vooruit bepalen van de per jaar gewenste hoeveelheden van elk produkt; de verdeling van de quota over de afzonderlijke bedrijven; de controle op de naleving; het optreden van niet te voorzien opbrengst-fluktuaties ten gevolge van het weer; de mogelijkheid van snelle veranderingen op de wereldmarkt; de noodzaak van een zeer vergaande regulering van importen en exporten, etc.

5. verg. D. Paarlberg, Contributions of the New Frontier to Agricultural Reform in the United States (discussion), *J.F. Ec.*, dec. 1962, pag. 1182–1185.

bepaald moment bestaat, daar ze nagenoeg automatisch neerkomen op 'an across-the-board cut for all producers (except possibly the very small) without regard to economic considerations, such as differences in production costs, comparative advantage, and economies of scale'¹. Ze houden geen rekening met de vele nieuwe ontwikkelingen, welke in een dynamische volkshuishouding optreden en de agrarische ondernemers dwingen zich daaraan – ieder op eigen wijze – aan te passen. Ze houden evenmin rekening met de omstandigheden van de afzonderlijke bedrijven (behoudens met die uit het verleden, welke bij de toewijzing van de quota een rol speelden), welke zeer verschillend kunnen zijn, onder meer met betrekking tot de mate, waarin de grond voor andere produkties geschikt zijn, de mate van oogstzekerheid, de behoefte aan vruchtwisseling, het niveau van produktie per ha of dier, de omvang en ontwikkeling van de arbeidsbezetting, enz.

X Zo zullen areaalquota het exploitanten (nagenoeg) onmogelijk maken de oppervlakte, bestemd voor de voortbrenging van bepaalde produkten (waarvoor quota gelden), uit te breiden, ook wanneer zulks in verband met de stijging van het loonniveau en/of nieuwe mogelijkheden van mechanisatie bedrijfseconomisch uitermate gewenst zou zijn². Afzetquota beperken de flexibiliteit van de bedrijfsvoering vaak nog sterker en staan daardoor ook dikwijls de opvoering van de produktiviteit nog meer in de weg dan areaalquota. Terwijl bij areaalquota de exploitant een vast uitgangspunt heeft – het aantal ha, maximaal met het bepaalde produkt te betelen –, desgewenst de opbrengst per ha kan opvoeren en geen moeilijkheden ondervindt (integendeel) wanneer de ha-opbrengsten tengevolge van goed weer hoog zijn, staat de ondernemer bij afzetquota voor veel grotere problemen. Wel kent hij zijn afzetquotum, maar hij kan geen gebruik maken van voor hem aanwezige mogelijkheden tot intensivering van de produktie per ha of dier (tenzij hij het areaal of het aantal dieren inkrimpt) en moet – althans bij diverse produkten – maar afwachten of de mede van niet door hem te beheersen natuurlijke factoren afhankelijke produktie-omvang ongeveer zal overeenstemmen met zijn afzetquotum (in de veronderstelling dat dit ook zijn 'planned output' is). Afzetquota beperken overigens, zoals ook areaalquota, de exploitanten in hun mogelijkheden – welke een deel van de bedrijven zou moeten benutten – om in het kader van een min of meer duurzame dan wel tijdelijke³ produktie-specialisatie bepaalde produktietakken verder uit te bouwen⁴.

B De over het algemeen gewenste ontwikkeling naar grotere produktie-eenheden in de agrarische sektor zou door een systeem van quota minstens

1. W. E. Hamilton, Supply Control (Farm Bureau Viewpoint), *J.F. Ec.*, dec. 1960, pag. 1184-85.

2. de ondernemers zouden dan geen gebruik kunnen maken van 'cost-reducing economies of scale'.

3. b.v. omtrent het aanbod van gezinsarbeidskrachten tijdelijk relatief ruim of krap is.

4. nog afgezien van het vraagstuk van de 'new entrants', van degenen die met deze produktie willen beginnen.

zwaar afgeremd worden¹. Tegelijkertijd zouden zij een sta in de weg vormen voor de totstandkoming van een betere regionale produktie-specialisatie, welke met name in een expanderende economie en dynamische landbouw mogelijk en noodzakelijk is.

Deze, op een beknopte en geenszins uitputtende wijze aangegeven bezwaren, welke bezien vanuit het efficiency-aspekt² aan produktiebeperkingen via quota per bedrijf kleven, zullen des te groter en ernstiger zijn naarmate zij een groter deel van de agrarische produktie omvatten en worden doorgevoerd over een langere reeks van jaren en/of in een periode met meer en snellere ontwikkelingen van technische, economische en sociale aard. Doch – en dit merken we met nadruk op – hierbij is ervan uitgegaan dat de quota niet overdraagbaar zijn (tenzij met het bedrijf). Maar een steeds groter deel van voorstanders van produktiebeperkingen, vooral wanneer deze door afzet-quota verwezenlijkt zouden moeten worden, stelt uitdrukkelijk dat de quota overdraagbaar en verhandelbaar moeten zijn³. Bij Cochrane is dit een essentieel onderdeel van zijn 'comprehensive supply control', juist vanwege het argument dat (afzet-)quota welke niet verhandelbaar zijn de opvoering van de efficiency in de landbouw sterk zouden tegenwerken⁴.

De argumentatie van Cochrane en andere voorstanders van 'negotiable quota or marketing certificates' is in grote lijnen als volgt. De quota, gelieerd (en wel voor elk afzonderlijk produkt) aan de bedrijven en zo ook aan de onderscheiden streken, zouden de exploitanten in een keurslijf binden en hun vrijheid en flexibiliteit van bedrijfsvoering sterk inperken; zij zouden ook de landbouw bevriezen in een geographisch en economisch patroon uit het verleden en een obstakel vormen voor de benutting van nieuwe technisch-economische mogelijkheden. Wanneer echter de quota zouden worden gegeven in de vorm van markt-certificaten⁵ en deze verhandelbaar zouden zijn, kan een exploitant desgewenst zijn toewijzing geheel of voor een deel verkopen of verhuren of een (additioneel) quotum kopen of huren. Langs deze weg krijgen de agrarische ondernemers hun bewegingsvrijheid weer terug;

1. verg. J. C. Cleveringa, Produktiebeperking in de landbouw?, *E.S.B.*, 5 juli 1961, pag. 665–668.

2. met name de ontwikkeling van de zgn. interne efficiency van de agrarische bedrijfstak; niet ingegaan is op de uitwerking van dergelijke quota op 'the resource allocation between the agricultural industry and the rest of the economy'.

3. zoals de britse Egg Marketing Board (egg quota) en H. Schelhaas, Produktiebeperking in de landbouw? (naschrift), *E.S.B.*, 5 juli 1961, pag. 669.

Zie voor de U.S.A.: W. R. Butcher and E. O. Heady, Negotiable Feed Grain Output Quotas: An Estimate of Marginal Value and Exchange. *J.F. Ec.*, nov. 1963, pag. 780 e.v. In voetnoot 1 merken de schrijvers op dat vele economen hebben voorgesteld dat de quota verhandelbaar zouden zijn en geven zij een literatuuroverzicht.

4. 'each marketing certificate would be negotiable' (Some Further Reflections on Supply Control, *J.F. Ec.*, nov. 1959, pag. 700; de argumentatie hiervoor geeft hij speciaal op pag. 702 en pag. 711).

5. hoeveelheden (van een bepaald produkt), niet gedekt door een markt-certificaat, zouden ofwel niet op de markt gebracht mogen worden ofwel onderhevig zijn aan een boete of prijsredukatie.

dan is het te laat ;

zij kunnen dan, wanneer dit in hun bedrijf past, bepaalde produkties uitbreiden of inkrimpen en kunnen bij een onverwacht goede of slechte oogst via bijhuren of verhuren van toewijzingen een eenvoudige oplossing vinden ; een verschuiving van de produktie naar de bedrijven en streken, waar de produktie- (en afzet-)voorwaarden voor het betreffende produkt het gunstigst zijn, wordt dan niet tegengegaan¹.

Model 1 worden door het aantal experimenten gemakkelijker – omdat ze hun quota te gelde kunnen maken – overgaan tot het geheel of gedeeltelijk opgeven van hun bedrijf.

De gunstige aspecten van het verhandelbaar stellen van de quota kunnen echter gemakkelijk overschat worden. Zo weet b.v. een graanteler of melkveehouder niet vooruit hoe het weer in het komende produktie-jaar zal zijn voor hem en voor zijn collega's; hij weet derhalve niet op welk prijsniveau de certificaten ongeveer zullen liggen en evenmin of en in welke mate hij certificaten zal moeten bijhuren of verhuren²⁾. Wanneer de produktiebeperkingen maar partieel zijn, d.w.z. slechts een deel van de agrarische produktie bestrijken³⁾, zal het verhandelbaar zijn van de quota het ernstige gevaar inhouden van een extra-stimulans tot uitbreiding van andere produkties. Exploitanten, die hun produktie (van een produkt waarvoor quota gelden) willen opvoeren⁴⁾, zullen certificaten kunnen kopen of huren bij bedrijven, die betrekkelijk gemakkelijk kunnen overgaan op een ander produkt waarvoor geen quota zijn vastgesteld; voor hen kan de overschakeling namelijk zeer loepend zijn vanwege de opbrengst van de marktcertificaten.

De markt voor deze certificaten zal ook zeer onzeker en ondoorzichtig zijn, o.a. vanwege de invloed van het onberekenbare weer en van allerlei min of meer politieke beslissingen met betrekking tot het al of niet handhaven of wijzigen van de quotaregeling; zij zou zich ook lenen voor allerlei specula-

¹ verg. o.a. K. L. Robinson and M. H. MacDonald, Prices of Negotiable Marketing Certificates for Milk, *J.F. Ec.*, aug. 1962, pag. 781, ev.

2. bij goed weer voor het merendeel van de producenten zou hij een deel van zijn certificaat voor een goede prijs kunnen verhuren, als zijn eigen productie tegenvalt, maar zou hij tegen een hoge prijs certificaten moeten bijhuren, als ook zijn productie flink meevalt.

3. hetgeen o.i. de normale situatie zou zijn (verg. pag. 135).

4. door verhoging van de produktie per ha of dier – via de aanwending van beter uitgangsmateriaal, meer kunstmest e.d. –; in deze gevallen zal de produktieverhoging niet inhouden dat het areaal, gebruikt voor andere produkties (zonder quota) terugloopt. Verg. D. E. Hathaway, *Government and Agriculture; Economic Policy in a Democratic Society*, pag. 321.

Van de grote anderledes waarde de verhandelbaarheid der sertifikaten nogal belangrijk

tieve acties¹ en manipulaties². Alleen al hierom – maar ook op grond van andere overwegingen³ – is het realistisch ervan uit te gaan dat wanneer produktiebeperkingen via verhandelbare quota worden doorgevoerd ten aanzien van de verhandelbaarheid velerlei beperkende bepalingen zullen worden gesteld; daardoor zou tevens een belangrijk deel van het verstarring-opheffend effect van de verhandelbaarheid weer verdwijnen.

Bij een bescherming van de agrarische inkomens (door marketingrijpen en/of toeslagen) zal een deel van de daardoor teweeggebrachte verhoging van het totale agrarische inkomen toevloeien aan de produktiefaktor grond en na verloop van tijd tot uiting komen in de koop- en pachtprizen. Het zal van vele factoren afhangen of dit aandeel van de grond relatief hoog of klein zal zijn⁴.

Bij een produktiebeperking via toewijzingen per bedrijf, welke – en wel op een historische basis – gekoppeld zijn aan het bedrijf en de grond, wordt wat het produkt betreft het recht tot produceren (althans het recht tot produceren, waarbij men in aanmerking komt voor prijssteun of toeslag) beperkt en bij uitsluiting verleend aan exploitanten van bepaalde bedrijven⁵. Maar juist omdat de quota aan het bedrijf gebonden zijn, worden de eigenaren⁶ van deze bedrijven en gronden speciaal bij een stringente en effectieve produktiebeperking, welke van duurzame aard is, in een bijzonder sterke positie geplaatst. Het zullen dan ook in de eerste plaats de eigenaren zijn, die van de produktiebeperking profijt zullen trekken via de verhoging van hun in deze gronden geïnvesteerd vermogen⁷. Een zeer frappant voorbeeld hiervan is in de Verenigde Staten te vinden, waar ten gevolge van de drastische produktiebeperking en de hoge steunprijs (en het grote aantal kleine tabaksbedrijven,

1. b.v. op grond van vóór-wetenschap dat het totale kwantum met x% verhoogd of verlaagd zal worden.

2. welke ertoe zouden kunnen leiden dat bij bepaalde produkten (suikerbieten, slachtpluimvee, eieren, varkens) een belangrijk deel van de certificaten, en daarmee van de zeggenschap over de produktie, in handen van enkele grootbedrijven zou komen.

3. b.v. (in de U.S.A.) de vrees dat op deze wijze in bepaalde streken de agrarische bedrijvigheid sterk zou dalen met verstrekken gevolgen voor de resterende boeren – die hun areaal wellicht niet kunnen uitbreiden – maar ook van andere bevolkingsgroepen en de gehele samenleving. Verg. D. E. Hathaway, o.c., pag. 322–323 ('the community becomes a ghost town').

4. In de Verenigde Staten zijn de producentenprizen van de agrarische produkten in de laatste 10–12 jaar (gemiddeld) flink gedaald maar zijn de grondprizen aanmerkelijk gestegen; op welk niveau de grondprizen zouden liggen wanneer geen prijssteunbeleid was gevoerd daarover kan men echter slechts gissingen maken.

5. 'They (the acreage allotments) attach rights to produce to specific farms and land', D. B. Jesness, Changes in the Agricultural Adjustment Program in the Past 25 Years, J.F. Ec., mei 1958, pag. 261.

6. d.w.z. de exploitanten, als en omdat ze eigenaar zijn, en de verpachter en wel op het moment dat de produktiebeperking wordt ingevoerd (of verscherpt).

7. verg. M. Clawson and R. B. Held: 'The more restrictive are acreage or production controls, and the more closely they are tied to land (even when transferable from one piece of land to another), the more directly and exactly will the financial rewards to farmers, growing out of these controls, be capitalized into higher land values' (Demand for Rural Resources in the Context of Long-range National Needs, J.F. Ec., dec. 1963, pag. 1034).

technische vooruitgang → lagere kosten → grotere opbrengst
meer opbrengst, met 15 quotas → n.a.v. de grote
tech. vooruitgang,

die hun tabaksareaal willen vergroten¹⁾ een ha met een tabakstoewijzing zeer vele malen duurder is dan een ha, voor de tabaksverbouw even geschikte grond maar zonder tabaksquotum²⁾. De eigenaren hebben zo een zeer groot deel van het 'het agrarisch inkomen verhogend' effect van het tabaksbeleid maar ook van de toepassing van nieuwe produktiemethoden tot zich getrokken.

Bij quota, toegewezen aan exploitanten in de vorm van verhandelbare marktcertificaten, zullen het met name deze exploitanten zijn aan wie – alleen omdat ze in het verleden bepaalde hoeveelheden hebben geproduceerd – een (zeer) groot deel van de uit deze produktiebeperking voortvloeiende verhoging van het agrarische inkomen zou toevloeien, namelijk via de waarde van de certificaten³⁾. Dit zou ook kunnen leiden tot een aanmerkelijke herverdeling van de vermogenspositie tussen pachters en eigenaren, omdat de waarde van de gronden zou dalen in een zekere relatie tot de waarde van certificaten⁴⁾. Degenen, die deze produktie willen aanvangen of uitbreiden, zouden – tenzij ze gratis of tegen zeer gereduceerde prijzen quota zouden krijgen – dit slechts kunnen doen door certificaten (= produktierechten) te kopen of te huren⁵⁾. Een en ander zou ook konsekventies hebben ten aanzien van de toepassing van nieuwe produktie-methoden en zeker voor de verdeling van de daaruit voortspruitende voordelen. D. Kaldor stelt dienaangaande naar aanleiding van Cochrane's voorstellen: 'One of the most important conditions making possible the improvement in production methods has been the shortrun possibility of the innovator to profit from the introduction of improved technology. This and the pressures of interfirm competition explain in large part the wide-spread use of new technology in farming. Under his proposal an additional restriction would be imposed on the innovator. Before a producer could market additional output resulting from improved productions methods he would have to purchase a larger sales quota. The early innovator might still be able to profit. But as more producers wanted to introduce the improvement, the increase in the demand for certificates would boost the price. Perhaps rather quickly the price would reflect the capitalized value of the expected increase in returns. And the additional cost of acquiring a larger sales quota would operate to restrict the use of new technology'⁶⁾.

1. in 1944 bedroeg het aantal areaaltoewijzingen voor Burley tobacco van 1 acre (= 0,4 ha) of minder ruim 100.000 (40½ % van het totaal), in 1959 was het gestegen tot ruim 220.000 (70½ %).

2. zie D. E. Hathaway, o.c., pag. 301.

3. dit heeft zich ook heel duidelijk voorgedaan in Nederland, waar de teeltrechten in de sierteeltsector hoge prijzen opbrachten (en nog opbrengen).

4. met ook belangrijke gevolgen op het vlak van de kredietverlening.

5. 'what constitutes a windfall profit to the present generation (of farmers) will represent a cost of doing business to the next', D. Paarlberg, Contributions of the new Frontier to Agricultural Reform in the United States, discussions, J.F. Ec., dec. 1962, pag. 1181.

6. An Appraisal of Recent Changes in Agricultural Programs in the United States, (discussion), J.F. Ec., mei 1957, pag. 316.

de grotere opzet met jacht op de via certificaten
het (bijvoorbeeld) nieuwe tekenen, veel vraag naar certificaten
→ hoge prijs

d. Instabiliteit en onzekerheden

Of productiebeperkingen al dan niet een bijdrage leveren tot vermindering van de instabiliteit en onzekerheden in de landbouw is niet in het algemeen aan te geven. Zo zullen dergelijke regelingen meestal wel leiden tot een grotere prijsstabiliteit voor de betreffende produkten, maar kunnen tegelijkertijd de prijsinstabiliteit bij andere produkten nog doen toenemen.

De uitwerking van productie-beperkingsregelingen – gezien vanuit het aspekt van (in)stabiliteit – zullen voor wat de verschillende groepen van bedrijven en de afzonderlijke producenten betreft afhankelijk zijn van een complex van omstandigheden, zoals: de produkten ten aanzien waarvan productiebeperkingen worden doorgevoerd (welke? enkele of vele?); de keuze tussen areaal- of afzetquota; de omvang van de nog aanwezige productie-reserves in verhouding tot de toewijzing en de mogelijkheden tot overschakeling op andere produkten; het incidentele of min of meer permanente karakter van de productiebeperking; het al of niet verhandelbaar zijn van de quota en het al dan niet eigenaar zijn van het bedrijf; de algemene economische situatie, o.a. de werkgelegenheid buiten de landbouw, enz.

VERBETERING VAN DE LANDBOUWSTRUKTUUR

§ 1. INLEIDING

In geen enkel land echter beperkt de overheid zich tot interventies, welke de bescherming van de agrarische inkomens in het onmiddellijke heden als eerste en rechtstreekse doelstelling hebben. Overal laat zij zich ook op vele andere wijzen met de landbouw in, zulks speciaal met als doel een verhoging van de produktiviteit – en zo een versterking van de rentabiliteitsbasis – in deze sektor te bevorderen. Op dit terrein is de overheid in de ontwikkelde landen reeds sedert vele jaren actief, in sommige van deze landen al sedert het einde van de vorige eeuw. Tot vrij kort geleden concentreerden deze overheids-activiteiten – enkele uitzonderingen daargelaten – zich in hoofdzaak op de verbetering en een meer intensieve benutting van de in de agrarische sektor aanwezige produktiefactoren, d.w.z. op de ontsluiting van produktie- en produktiviteitsreserven binnen de sfeer van de agrarische bedrijven en bedrijfstak zelf.

In de loop van de recente jaren is hierin, in de meeste landen maar zeer geleidelijk, een zekere kentering gekomen in deze zin dat de opvoering van de produktiviteit in de landbouw ook gezocht wordt in het bevorderen van wijzigingen van de agrarische structuur en dat in toenemende mate aandacht geschonken wordt aan het stimuleren, en in goede banen leiden, van structurele aanpassingen van de agrarische bedrijven en van de gehele landbouw-bedrijfstak. M.a.w. het overheidsbeleid wordt in toenemende mate erop gericht te bevorderen dat de produktiefactoren, welke voor de agrarische produktie worden aangewend, in hun omvang en hun onderlinge verhouding beter afgestemd worden op de ontwikkelingen in de gehele volkshuishouding. Vandaar dat deze overheidsactiviteiten 'towards a longer-term solution through improving the structural conditions of agriculture'¹, momenteel, speciaal in E.E.G.-verband, veelal onder de term 'landbouwstructuurbeleid' plegen te worden samengevat.

Deze ombuiging van (althans accent-verschuiving in) het overheidsbeleid – in doelstelling, inhoud en instrumenten – vindt haar verklaring en haar motivering enerzijds in de, ten gevolge van de snelle technische-economische vooruitgang en de daarmee gepaard gaande ontwikkelingen, sterk gewijzigde omstandigheden en verhoudingen in en buiten de landbouw en anderzijds in de verbetering van inzicht met betrekking tot de huidige landbouwproblema-

1. O.E.E.C., *Trends in Agricultural Policies since 1955*, pag. 39.

tiek in de ontwikkelde landen en de mogelijkheden deze problemen tot een oplossing te brengen¹.

De overheden zijn – in het ene land sneller en duidelijker dan in het andere – tot de conclusie gekomen dat het complex van factoren, welke in de expanderende ontwikkelde volkshuishouding rechtstreeks of indirect op landbouwsektor en -bevolking inwerken², dwingt tot ingrijpende veranderingen in de landbouw, tot 'Anpassungsprozesse die auf einen grundlegenden Wandel der Agrarstruktur und der Arbeitswirtschaft in den landwirtschaftlichen Betrieben hinauslaufen'³.

Uiteraard zijn het op de allereerste plaats de agrarische exploitanten zelf, die in hun eigen belang en ieder op eigen wijze gebruik moeten maken van de nieuwe technische en economische mogelijkheden en moeten reageren op de veranderde data en dynamische ontwikkelingen in de volkshuishouding. Zij moeten, binnen de mogelijkheden waarover zij beschikken, trachten de rentabiliteitsbasis van hun bedrijf te versterken door het doorvoeren van veranderingen in produktie-intensiteit, produktierichting en kosten-samenstelling, dit, vooral aan de hand van de (verschillende groepen van) prijsverhoudingen⁴. In menig geval zullen ingrijpende wijzigingen in de arbeidsbezetting en bedrijfsorganisatie en -structuur noodzakelijk zijn. In andere gevallen zal besloten moeten worden tot het kiezen van een ander beroep, al dan niet gepaard gaande met gehele of gedeeltelijke beëindiging van het bedrijf.

De meeste van de beslissingen met betrekking tot het bedrijf zullen, en soms wel in zeer grote mate, de positie en belangen van het gezin en van afzonderlijke gezinsleden raken. Het omgekeerde is eveneens het geval: heel wat beslissingen (meer) in de gezinssfeer gelegen – zoals betreffende de keuze van het toekomstig beroep van kinderen, besteding van inkomen, aanwending en verdeling van ouderlijk bezit, enz. – zullen de positie en de structuur van het bedrijf sterk beïnvloeden.

Met betrekking tot de verhoging van de produktiviteit en de totstandkoming van (economisch en sociaal) verantwoorde structurele aanpassingen

1. verg. C. von Dietze: 'Eine Verlagerung der Ziele (der Agrarpolitik und ins besondere der Agrarstrukturpolitik) ist etwa seit 1952 allgemein festzustellen. Sowohl Veränderungen in der Situation als auch neue Gedankengänge in ihrer wissenschaftlichen Beurteilung sind dafür bestimmend gewesen'. (Agrarpolitische Probleme, *Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern*, Ber. ü. Lw., 175. Sonderheft, 1962, pag. 26).

2. zoals de ontwikkelingen van de vraagzijde; de vele en grote technische vorderingen met ruime mogelijkheden van toepassing in de landbouw; de steeds inniger sociaal-maatschappelijke integratie van de agrarische bevolking in de gehele volksgemeenschap; de voortdurende stijging van het loonpeil; de gewijzigde en steeds veranderende relaties tussen de prijzen van de agrarische produkten, kapitaal, arbeid, produktiemiddelen, enz.

3. R. Plate und E. Woermann, *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, Agrarw., Sonderheft 14, pag. 75.

4. Plate en Woermann noemen in dit verband 3 groepen van prijsrelaties, nl. de prijzen van agrarische produkten ten opzichte van die van de produktiemiddelen en arbeid, de prijzen van de agrarische produkten in hun onderlinge verhoudingen en de relatie tussen de prijzen van arbeid en produktiemiddelen (o.c., pag. 31).

kunnen, en moeten, de agrarische ondernemers in tal van opzichten geholpen worden door activiteiten in georganiseerd verband. We volstaan hier met aan te stippen dat juist onder de huidige omstandigheden, bij de gecompliceerdheid en dynamiek van de ontwikkelingen en problemen waarmee de agrariërs in hun bedrijf en gezin geconfronteerd worden, de standsorganisaties een buitengewoon belangrijke – maar ook uiterst zware en moeilijke – functie te vervullen hebben. Deze organisaties, welke in haar taak zowel de belangen van het bedrijf als die van het gezin – in hun onderlinge relaties – betrekken, kunnen zeer waardevolle bijdragen verlenen speciaal via activiteiten op het terrein van (algemene en individuele) voorlichting, mentaliteitsbeïnvloeding en dienstenverlening.

Maar zulks vergt dat de organisaties een positieve instelling hebben en uitdragen ten aanzien van de noodzaak van structurele veranderingen in de landbouwsector; zij zullen onder meer een verdere en soms een aanmerkelijke inkrimping van de agrarische beroepsbevolking maar ook een geleidelijke vermindering van het aantal (echte) agrarische bedrijven als (ook) in het belang van de landbouw zelf noodzakelijk moeten erkennen en aanvaarden¹. Zeker niet alle landbouworganisaties in de ontwikkelde landen geven – naar buiten – voldoende blijk van een dergelijke visie en opvatting.

Wanneer de noodzaak en mogelijkheden van structurele wijzigingen in de landbouw – vooral neerkomend op de verwezenlijking van meer produktieve combinaties van produktiefactoren op de afzonderlijke bedrijven en in de gehele sektor² – en het dienaangaande te voeren beleid aan de orde gesteld worden, mogen echter de (onder a t/m e) volgende factoren nooit uit het oog worden verloren:

a. De structuur van de landbouw in een land (of streek) is een uiterst gecompliceerd geheel. Zij wordt gevormd door tal van onderling nauw samenhangende elementen: oppervlakte cultuurgrond, fysische hoedanigheden daarvan, klimaat; verkaveling, ligging, ontsluiting; bedrijfsgrootte-situatie en eigendom- en pachtverhoudingen; omvang en samenstelling van de agrarische bevolking; beroepskwaliteiten en capaciteiten van de ondernemers en overige (agrarische) beroepspersonen; ontwikkelingspeil, gewoonten en mentaliteit van de agrariërs; vermogenspositie en kapitaalsvoorziening; bedrijfstypen en productiepatroon; omvang en vormen van oriëntatie en aansluiting op de markt, enz. enz.³.

1. wanneer zij aan deze voorwaarden voldoen, kunnen o.i. speciaal standsorganisaties op principiële grondslag met betrekking tot deze structurele aanpassingen bijzonder nuttig en vruchtbaar werk verrichten.

2. verg. H. Kötter: 'Im Grunde ist das Problem der Agrarstrukturverbesserung das immer wieder neu gestellte Problem der optimalen Kombination der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital in der Landwirtschaft' (Die Betriebsgröße in der Landwirtschaft als Funktion der gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, Ber. II. Lw., 1960, Heft 3, pag. 455).

3. verg. o.a. A. Maris, *Onderzoekprogramma L.E.I.; achtergronden en samenhangen*, L.E.I. overdruk no. 12, nov. 1963, pag. 10–13, en F. W. von Randow, *Die Landmobilisierung als Schlüssel zur Verbesserung der Agrarstruktur, Innere Kolonisation*, nov. 1964, pag. 246.

b. De bestaande agrarische structuur is overal de resultante van een groot aantal factoren, zoals de natuurlijke omstandigheden (grond, klimaat), bevolkingsgroei, algemene economische, technische en sociale ontwikkelingen, de activiteiten van de agrariërs zelf en het doen en laten van de overheden in het – soms verre – verleden. Wat dit laatste betreft wijzen we hier slechts op de betekenis van het overheidsbeleid ten aanzien van de gehele infrastructuur van het platteland en zijn bevolking (onderwijs, ontsluiting, enz.), het landbouwbeleid zelf en speciaal de faits et gestes van de overheden – vooral in de 18e en 19e eeuw – met betrekking tot verdeling van het grootgrondbezit, afbraak van het feodale stelsel, afschaffing van heerlijke rechten, verdeling van gemeenschappelijke gronden, in cultuur brengen en uitgeven van gronden, erfrechtwetgeving, enz. Op het doen en laten van de overheden op dit terrein is de momentele structuur van de landbouw in de onderscheiden landen (gebieden) nu nog voor een groot deel terug te brengen. Dit geldt in eerste instantie met name de bedrijfsgrootte-situatie, de verkavelingstoestand en de eigendom- en pachtverhoudingen¹; deze hadden en hebben echter verstrekkende uitwerkingen op vele andere elementen van de agrarische structuur.

c. Tussen de onderscheiden ontwikkelde landen, en in de meeste van deze landen ook tussen de afzonderlijke gebieden, bestaan grote en soms bijzonder scherpe verschillen wat betreft de landbouwstructuur. Men treft in N.W.-Europa en N.-Amerika gebieden aan, waar de landbouw in vele opzichten – zoals bedrijfsgrootte, verkaveling, ontwikkelingsniveau van de agrariërs, kapitaalaanwending, aansluiting op de markt – een verhoudingsgewijze goede structuur en een (gemiddeld) hoge produktiviteit vertoont. Maar er zijn ook vele streken, waarin de agrarische structuur in heel wat opzichten bijzonder ongunstig is en de produktiviteit van de landbouw laag is.

De verklaring van deze verschillen kan slechts gevonden worden door de factoren en ontwikkelingen na te gaan, welke in de loop van de historie, veelal van meerdere eeuwen, de landbouwstructuur hebben bepaald en gevormd. Zo houdt de relatief goede structuur – vooral wat bedrijfsgrootte en verkaveling betreft – in grote delen van Engeland, Zweden en Denemarken en in een deel van Duitsland ten nauwste verband (resp.) met de wetgeving ten aanzien van de 'enclosures'² in Engeland, met de landhervormingen van de 18e en 19e eeuw in Zweden en Denemarken en met de handhaving van het grootgrondbezit en van het stelsel van de 'Geschlossene Hofübergabe' in

1. 'die im langen Zeiträumen vor dem industriellen Zeitalter in ihrer Grundstruktur geprägten Eigentums- und Betriebsgrößenverteilung', H. Niehaus, Die Möglichkeiten einer gemeinschaftlichen Agrarpolitik in der E.W.G., *Agrarw.*, maart 1960, pag. 77.

2. de herverdeling van de 'open fields' en de verdeling van de gemene gronden; verg. B. H. Slichter van Bath, o.c., pag. 349-352.

N.O. en N. Duitsland^{1, 2}. In de meeste andere gebieden van W. Europa is een veel ongunstiger landbouwstructuur tot stand gekomen – met vele kleine bedrijven, splitsing van bedrijven en percelen en geheel andere sociale structuur –, onder meer onder invloed van de Franse Revolutie en de daarmee verband houdende 'Realteilung'¹. De landbouwstructuur van de Verenigde Staten wordt, ook nu nog, gekenmerkt door de grote verschillen tussen de zuidoostelijke Staten (plantages, slaven, afschaffing slavernij, share-croppers) en het midden-westen en westen (uitgifte van gronden op basis van de Homestead Act 1862).

d. Ten aanzien van de landbouwstructuur en de totstandkoming van veranderingen daarin bestaan zeer enge wisselwerkingen tussen de technisch-economische en sociaal-maatschappelijke factoren en ontwikkelingen: 'technische und wirtschaftliche Entwicklungen stehen in sehr enger Beziehung zu Änderungen in der Sozialstruktur und Agrarverfassung, wie umgekehrt bestimmte agrartechnische und -wirtschaftliche Fortschritte zu einer Umgestaltung oder Anpassung institutioneller Systeme führen können'³. De realisering van ingrijpende wijzigingen in de landbouwstructuur van een streek vereist en veroorzaakt belangrijke veranderingen in de sociaal-maatschappelijke structuur en verhoudingen, zowel binnen de afzonderlijke agrarische gezinnen en de gehele landbouwbevolking als in de dorpsgemeenschap en de plattelandssamenleving⁴. Dit zal zeker het geval zijn wanneer de structuurhervorming een aanmerkelijke vermindering inhoudt van het aantal agrarische bedrijven en/of beroepspersonen. Een ruime en snelle afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw zal zeer uiteenlopende 'maatschappelijke' (en economische) consequenties hebben naargelang deze zich voltrekt in het kader van een expanderende niet-agrarische werkgelegenheid in de naaste omgeving, via pendelen of via verhuizen en eveneens naargelang de categorieën van agrariërs (mannen/vrouwen, ouderen/jongeren, vreemde/eigen arbeidskrachten), welke aanzienlijk in omvang afnemen.

e. De noodzaak maar evenzeer de mogelijkheden van wijzigingen in de landbouwstructuur, welke een geheel is van talrijke elementen, zijn sterk afhankelijk van velerlei krachten en ontwikkelingen, welke zich in de volkshuis-

1. zie o.a. M. Tracy, *Agriculture in Western Europe; Crisis and Adaptations since 1880*, 1964, special pag. 41–42 (Engeland), pag. 106–108 (Denemarken), pag. 84–85 (Duitsland) en pag. 61–62 (Frankrijk); Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, *Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern*, Ber. ü. Lw., 175, Sonderheft (speciaal de Länderberichte).

2. De pruisische landeigenaren – de Junkers – hebben een uiterst grote invloed uitgeoefend op de duitse landbouwpolitiek (bescherming van de graanteelt!).

3. Th. Dams, *Landwirtschaft und technische Fortschritt, Eine Beurteilung ausgewählter Probleme aus der Sicht des 9. Internationaler Konferenz der Agrarökonomien in Helsinki*, Ber. ü. Lw., 1955, Heft 4, pag. 485.

4. zie o.a. P. van Blanckenburg, *Einführung in die Agrarsoziologie*, vooral Teil II: Die Ländbevölkerung in der Industriegesellschaft, pag. 62 e.v., en A. Maris en R. Rijnveld e.a., *Landbouw en platteland in een stroomversnelling*, speciaal hoofdstuk VII: Veranderend platteland, pag. 159 e.v.

houding en -gemeenschap voordoen. Dienaangaande kunnen tussen de onderscheiden landen (gebieden) en in de loop van de jaren aanmerkelijke verschillen optreden; maar in een expanderende economie zal het merendeel van de krachten, welke van allerlei kanten op de landbouw inwerken¹, steeds dynamisch van aard zijn zodat voortdurend structurele aanpassingen in de landbouwsector noodzakelijk zijn. 'Wenn Betriebsgrösze und Agrarverfassung eine Funktion der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung sind, dann lassen sich allerdings in einer Gesellschaft, für die der Wandel das Normale ist, keine Leitbilder auf lange Sicht aufstellen. Das Problem der Agrarstruktur hat einen eminent dynamischen Charakter angenommen'².

Uit deze bemerkingen menen we hier reeds enkele conclusies van algemene aard te mogen trekken met betrekking tot de mogelijkheden van structuurwijzigingen in de landbouw en het dienaangaande te voeren beleid:

1. zeer ingrijpende veranderingen van de landbouwstructuur kunnen vrijwel steeds slechts tot stand komen via een proces dat zich over een relatief groot aantal jaren uitstrekt; belangrijke elementen van deze structuur – zoals bedrijfsgrrootte-situatie, verkaveling, ontwikkelingsniveau en sociale patroon van de agrariërs – zijn immers niet in enige jaren tijds grondig te wijzigen;
2. hoewel de agrariërs, individueel en in georganiseerd verband, zelf belangrijke bijdragen kunnen en moeten leveren ter versterking van de (produktie- en afzet-)structuur van de bedrijven en ter verbetering van de gehele landbouwstructuur, zijn zij alleen, zonder hulp van overheidswege, niet bij machte in een redelijk snel tempo en op ook in sociaal-maatschappelijke opzichten verantwoorde wijzen de gewenste structuurhervormingen te verwezenlijken;
3. de mogelijkheden van agrarische structurele aanpassingen zijn sterk afhankelijk van de ontwikkelingen buiten de landbouwsector zelf, onder meer van de expansie der niet-agrarische werkgelegenheid in de streek;
4. de in vele opzichten uiterst grote verschillen in landbouwstructuur tussen de onderscheiden landen en gebieden brengen met zich mee dat de behoefte aan en de mogelijkheden van structuurwijzigingen zeer sterk uiteenlopen, hetgeen zijn weerslag moet vinden in het beleid en de daarbij te hanteren instrumenten;
5. daar de doorvoering van ingrijpende veranderingen in de landbouwstructuur stuit op knelpunten, en ook gepaard gaat met problemen, van sociaal-maatschappelijke aard, zal in het beleid met betrekking tot de landbouwstructuur steeds intensieve aandacht geschonken moeten worden aan de buiten-economische aspecten, waarden en belangen;
6. aangezien bij een voortgaande economische groei van de volkshuishouding in het geheel van de data, welke de positie van agrarische bedrijfstak en

1. verg. pag. 143, voetnoot 2.

2. H. Kötter, Die Betriebsgrösze in der Landwirtschaft als Funktion der gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung, *Ber. ü. Lw.*, 1960, Heft 3, pag. 464.

bevolking (mede) bepalen, zich telkens wijzigingen voordoende de problematiek van de structurele aanpassingen in de landbouwsector een permanent en dynamisch karakter draagt, zullen de agrariërs zelf en hun organisaties maar ook de overheden hiermee steeds rekening moeten houden.

Aktiviteiten, waardoor de agrarische structuur van een land of streek op korte of langere termijn wordt beïnvloed, kan de overheid op tal van terreinen en via allerlei methoden ontplooiën, dit juist omdat deze structuur door zoveel elementen wordt gevormd. Ook al worden die onderdelen en elementen van het overheidsbeleid buiten beschouwing gelaten, welke niet in eerste instantie (althans niet duidelijk mede) op agrarische structuurveranderingen zijn gericht, beschikt de overheid toch nog over legio mogelijkheden van beïnvloeding. In de praktijk kan men ook een zeer grote diversiteit constateren van middelen en instrumenten, welke door de overheden in de ontwikkelde landen – zij het met grote verschillen onderling – worden aangewend met het oog op produktiviteitsverhoging en structurele aanpassingen in de landbouwsector. In dit verband verwijzen we naar een O.E.C.D.-rapport, waarin een (geenszins uitputtend) overzicht wordt gegeven van de methoden van landbouwstructuurbeleid in de O.E.C.D.-landen^{1, 2}. Daarin worden de beleidsinstrumenten in enkele groepen ingedeeld, nl. in maatregelen gericht op verhoging van de efficiency van bestaande bedrijven (stimulering van bedrijfsverbeteringen; bevordering van coöperaties; onderzoek, onderwijs en voorlichting); maatregelen met betrekking tot de externe structuur van de bedrijven (verkaveling, tegengaan van splitsing, bedrijfsvergroting, stimulering van beëindiging van oneconomische bedrijven, bevordering van afvloeiing van personen uit de landbouw, landhervorming); regionale ontwikkelingsprogramma's en voorzieningen in verband met part-time farming³.

Deze indeling draagt evenals elke andere een zeker arbitrair karakter: bij de uiterst grote verscheidenheid van terreinen en instrumenten van beleid ten aanzien van de landbouwstructuur zijn velerlei groeperingen, op basis van verschillende indelingscriteria, mogelijk. In verband met ons object van studie – landbouwproblematiek en -beleid bij economische groei – menen wij de volgende ook geenszins perfecte onderscheiding⁴ te moeten hanteren: – instrumenten van agrarisch structuurbeleid in engere zin, welke zeker in eerste instantie gericht zijn op de ontsluiting van produktie- en rationalisatie-mogelijkheden binnen de agrarische sektor zelf; deze 'traditionele' instrumenten worden aan de orde gesteld in § 2;

1. (speciaal in verband met de problematiek van de lage-inkomens-bedrijven) *Low Incomes in Agriculture; Problems and Policies*, pag. 41–52 (met een nadere uitwerking in de landen-rapporten, pag. 71 e.v.).

2. in de E.E.G. is men al enige jaren lang druk bezig met het maken van een inventarisatie van al hetgeen de lid-staten op dit terrein doen.

3. pag. 41–52.

4. verg. hoofdstuk IV, pag. 62–64.

- middelen van overheidsbeleid, welke (meer rechtstreeks) gericht zijn op de totstandkoming van wijzigingen en aanpassingen in de landbouwstructuur met het oog op de structurele veranderingen in de gehele volkshuishouding; deze 'moderne' middelen worden behandeld in § 3.

Hierbij moeten we aanstippen dat we bewust spreken van een onderscheiding tussen eng-agrarische structuurpolitieke middelen en instrumenten van (meer) algemeen-economische en sociale aard: niet zelden gaan ze in elkaar over en bovendien hangt het af van de omstandigheden van plaats van tijd en van het kader, waarin ze worden toegepast, of bepaalde middelen (meer) tot de eerste dan wel tot de tweede groep behoren.

in agrarisch
§ 2. TRADITIONELE METHODEN VAN LANDBOUWSTRUKTUURBELEID

De overheidszorg ten aanzien van de landbouw, buiten het terrein van het markt- en prijsbeleid, had vóór de crisis van de jaren dertig vooral betrekking op vergroting en verbreiding van technische kennis, grondverbeteringen en kapitaalvoorziening¹; in verschillende landen ook op bestrijding van bepaalde uitwassen of ongewenste gevolgen van het liberale stelsel. Omstreeks 1955 concentreerden zich de overheidsactiviteiten in de meeste landen nog steeds in sterke mate op de 'traditionele' gebieden.

ad Activiteiten en voorzieningen, ten doel hebbend de technische kennis te vermeerderen en de verspreiding en toepassing daarvan te bevorderen, behoren tot de conventionele vormen van overheidszorg met betrekking tot de landbouw: de overheid neemt landbouwkundig onderzoek, landbouwonderwijs en -voorlichting zelf ter hand en/of financieert deze geheel of voor een belangrijk gedeelte. Deze trits van onderzoek, onderwijs en voorlichting was tot voor vrij kort nagenoeg uitsluitend gericht op verbeteringen van de produktie-techniek op de agrarische bedrijven², langs de weg van betere rassen en variteiten; produktiever vee; bestrijding van ziekten onder vee en gewassen; betere bemesting en grondbewerking; meer efficiënte voederwinning en -conservering en rationelere voedermethoden; betere machines en werktuigen, enz.

Pas in de laatste jaren zijn ten aanzien van karakter en inhoud van onderzoek, onderwijs en voorlichting, speciaal in een deel van deze landen, duidelijke veranderingen tot stand gekomen. De teelt- en produktietechniek wordt meer en meer gezien als één, overigens zeer belangrijk, aspect van het agrarische bedrijf als economische eenheid; meer aandacht wordt geschonken aan de functie van de ondernemer en de combinatie van de verschillende produktiefactoren en in verband daarmee aan produktiepatroon, mate en richting van specialisatie, arbeidsbezetting en -organisatie, investeringen en kredietopname, enz.³. In toenemende mate wordt het belang ingezien van een verdieping van het bedrijfseconomisch inzicht bij de agrarische exploitanten en – als onontbeerlijk hulpmiddel daartoe – van het beschikbaar zijn van bedrijfseconomische gegevens (ten aanzien van de onderscheiden takken van agrarische produktie en bedrijfsonderdelen, zoveel mogelijk bezien vanuit de rentabiliteit van het gehele bedrijf)¹.

1. verg. C. von Dietze: 'Die damalige Agrarpolitik bestand wesentlich in Landeskulturpolitik; sie suchte technisches Wissen zu verbreiten und zu verbessern, sie erleichterte die Kreditbeschaffung und sie forderte Meliorationen', Agrarpolitische Probleme, *Agrarpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in west-europäischen Ländern*, Ber. ü. Lw., 176. Sonderheft, pag. 24.

2. verg. A. Maris, Structuurvraagstukken en Structuuronderzoek, *Jaarverslag L.E.I. 1963*, pag. 11.

3. verg. O.E.E.C., *Trends in Agricultural Policies since 1955*; 'A significant development has been the shift in emphasis in advisory work away from the purely technical problems of farm production to the broader economic problems of overall planning and management of the farm as a business enterprise' (pag. 42).

Maatregelen en voorzieningen met betrekking tot de grond behoren in vele landen eveneens tot de 'klassieke' vormen van overheidszorg voor de landbouw. Hieronder vallen met name die activiteiten, welke in de Duits sprekende landen aangeduid worden met de term 'Boden-Meliorationen': de van overheidswege of met behulp van overheidsgelden uitgevoerde werkzaamheden tot verhoging van opbrengst-vermogen en -zekerheid van gronden via voorzieningen op het terrein van ontwatering, waterbeheersing, drainage, irrigatie, tegengaan van erosie ('soil conservation', speciaal in de U.S.A.), (her-)ontginning, etc. Onder deze categorie van overheidszorg kunnen ook gerekend worden de – door de overheden of met behulp van financiële bijdragen van de overheid – tot stand gebrachte aanleg en verbetering van (land-)wegen, het betrekken van agrarische bedrijven bij publieke utiliteitsvoorzieningen, de verplaatsing van boerderijen en de her- en ruilverkavelingen².

De kapitaal- en kredietvoorziening in de landbouw is een derde terrein, waarop de overheden – in een aantal landen reeds sedert vele decennia, en nu in alle landen – actief zijn. De overheidshulp op dit gebied is vooral gericht op het bevorderen van bedrijfsverbeteringen door de financiering van de hiervoor benodigde investeringen voor de exploitanten (en soms ook voor de eigenaars-verpachters) mogelijk, althans gemakkelijker te maken. Tussen de onderscheiden landen bestaan wat de omvang en methoden van overheidsbijstand betreft bijzonder grote verschillen, welke ten dele hun verklaring vinden in verschillen ten aanzien van de funktionering van de kapitaal- en kredietmarkt, het algemene renteniveau, het al of niet bestaan van landbouwkredietinstellingen en de betekenis en activiteiten daarvan, de interesse van de (overige) banken voor kredietverlening aan de landbouw, enz.

De voornaamste vormen van overheidshulp – welke in velerlei combinaties en variaties kunnen worden toegepast – zijn: de verlening van kredieten aan agrarische bedrijven door de overheid of een overheidsinstelling (b.v. in Canada, U.S.A. en Denemarken); het beschikbaar stellen van financieringsmiddelen aan banken (en andere instellingen) voor de verlening van kredieten aan land- en tuinbouwers (o.a. in Frankrijk en U.S.A.); het als overheid, al dan niet via een afzonderlijk fonds, optreden als waarborgverstrekker voor leningen, door banken aan landbouwbedrijven verleend (o.a. in Nederland, België, Zweden en Canada); de verlening van een subsidie op de rente, door agrarische bedrijven voor opgenomen kredieten te betalen (b.v. in West-Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, België) en het geven van bijdragen à fonds perdu, van investeringssubsidies (buiten de rentesubsidie) aan boeren

1. Op deze wijze evolueren onderzoek, onderwijs en voorlichting in de richting van instrumenten van structuurbeleid in de ruimere zin (van § 3).

2. Wanneer echter dergelijke activiteiten elementen vormen van een veel ruimer ontwikkelingsprogramma, dat de verbetering van de gehele agrarische structuur in het betreffende gebied en de reconstructie van de streek tot object heeft, gaan ze het karakter van eng-agrarische structuurmaatregelen verliezen.

en tuinders (b.v. in Ver. Koninkrijk en West-Duitsland)¹. De overheidshulp kan gericht zijn op de agrarische bedrijven in het algemeen, op bepaalde groepen van bedrijven of exploitanten (kleinere bedrijven, bergboeren, beginnende boeren en tuinders, oud-soldaten, vluchtelingen en verdrevenen, door natuurrampen getroffen bedrijven enz.) en/of op bepaalde bedrijfsveranderingen en -investeringen (modernisering gebouwen, vergroting van areaal, overname van bedrijf, aanschaf van machines, verplaatsing van bedrijven, intensivering, specialisering of omschakeling, etc.)².

Na de vaak zeer diep ingrijpende (politieke) beslissingen met betrekking tot de grond van vóór het einde van de vorige eeuw, waarop we eerder wezen, heeft de overheid zich in een aantal landen – althans tot de meest recente jaren – vrijwel niet meer via wettelijke regelingen met eigendom van en beschikking over landbouwgronden ingelaten. In andere landen (met name in West-Europa) beperkte het overheidsingrijpen op dit vlak zich in hoofdzaak tot het bestrijden van bepaalde uitwassen, welke uit het liberale economische stelsel, met name uit het nagenoeg onbeperkte eigendoms- en beschikkingsrecht van de grondeigenaar voortsproten³. Door middel van de (pacht-)wetgeving werd de vrijheid van de grondeigenaar in meerdere of mindere mate ingeperkt en werd aan de pachter (en deelpachter) een zekere bescherming verleend. In sommige landen (zoals in Zwitserland, Duitsland, Denemarken en Zweden en tot 1963 ook in Nederland) werden (bovendien) wettelijke regelingen ingevoerd, waardoor het verkeer in agrarische gronden – bij verpachting, verkoop en/of vererving en boedelscheiding – aan beperkende bepalingen werd onderworpen. Hiertoe werd overgegaan op grond van overwegingen van economische, sociale en politieke aard, zoals: bescherming van het (kleinere) gezinsbedrijf, bevordering van 'boerenland in boerenhand', tegengaan van bedrijfssplitsing of verslechtering van verkaveling, beheersing van grondprijzen, enz.⁴ (In menig geval werd hiermee de verwezenlijking van meerdere onderling min of meer tegengestelde doelstellingen tegelijkertijd beoogd)

Deze overheidsactiviteiten – in de zin zoals we deze hierboven als instrumenten van een eng-agrarisch structuurbeleid omschreven⁵ – (kwamen en)

1. zie o.a. O.E.E.C., *Trends in Agricultural Policies since 1955*, en O.E.C.D., *Low Incomes in Agriculture; Problems and Policies* (speciaal de landen-rapporten).

2. of de overheidsactiviteiten op dit vlak (vooral) het karakter dragen van eng-agrarische structuurmaatregelen of van beïnvloeding van de landbouwstructuur vanuit een meer algemeen-economisch gezichtspunt hangt speciaal ervan af voor welke bedrijven, voor welke investeringen en onder welke voorwaarden de overheidshulp wordt verleend (zie verder § 3).

3. verg. M. Rolfes, *Betriebswirtschaftliche Probleme, Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern*, Ber. ü. Lw., 175. Sonderheft, pag. 24.

4. slechts bij uitzondering waren de wettelijke regelingen ook gericht op bedrijfsvergroting. In recente jaren is de overheid in meerdere landen overgegaan tot maatregelen – in menigerelei vorm – ter bevordering van bedrijfsvergroting (zie § 3).

5. we stippen hierbij nogmaals aan dat genoemde overheidsactiviteiten nu vaak meer of minder geëvolueerd zijn in de richting van een meer algemeen-economisch structuurbeleid.

komen dus vooral neer op vergroting en meer intensieve benutting van produktie-reserves (waardoor produktiviteit en rentabiliteit verhoogd zouden kunnen/moeten worden):

- landbouwkundig onderzoek, landbouwonderwijs en -voorlichting zijn zeer sterk gericht op verhoging van de stofopbrengsten per ha (bouw-, gras- en tuinland) en de stofopbrengsten per eenheid voer. Dit geldt met name ten aanzien van de biologisch-technische vorderingen in de agrarische produktiemethoden, maar ook – zij het over het geheel in mindere mate – voor de mechanisch-technische vorderingen¹. Hetgeen Heady stelt ten aanzien van technologisch onderzoek is evenzeer van toepassing op (technisch) landbouwonderwijs en -voorlichting: 'Public expenditures in technological research for agriculture have dominantly been those related to materials or resources to increase yield per acre of land and per unit of livestock feed, both serving as effective substitutes for land'².
- de echte grondverbeteringen ('Bodenmeliorationen') houden rechtstreeks in een verhoging van het opbrengst-vermogen van de gronden³, terwijl de overige overheidsvoorzieningen op dit terrein (zoals verbetering van ontsluiting en verkaveling) indirect tenderen naar een intensivering van het grondgebruik en/of naar een uitbreiding van de veestapel.
- de voorzieningen in de kapitaalssfeer zijn met name gericht op het beschikbaar komen van meer financieringsmiddelen voor de agrarische bedrijven, veelal tegen gemakkelijker voorwaarden (wat betreft zekerheid, rente en aflossing), en op het stimuleren van investeringen, mede via de aanwending van kredieten, door de agrarische exploitanten. Daarmee wordt in de hand gewerkt dat de exploitanten de produktie per ha en per dier verhogen en/of de veestapel uitbreiden, o.a. via het aantrekken van 'inputs' van buiten het bedrijf (kunstmest, werktuigen, veestallen, kassen, veevoeder, enz.)⁴.
- de wettelijke regelingen met betrekking tot de grond houden vaak – b.v. via de bescherming van de pachter of van het kleinere gezinsbedrijf – een zekere stimulans in tot een intensiever grondgebruik en/of vergroting van de veestapel.

Deze instrumenten van overheidsbeleid zijn dus, grosso modo, gericht op het bevorderen van een meer intensieve – en hopelijk daardoor ook meer efficiënte en rendabele – benutting van de in de landbouwsector aanwezige produktiefactoren (ondernemersaktiviteit, grond, arbeid en kapitaal), speciaal door de kwaliteit hiervan te verbeteren en de omvang ervan (van kapi-

1. W. Schaefer-Kehnert, Wandlungen in der Agrarstruktur unter dem Einfluss der Technik, Ber. ü. Lw., aug. 1961, pag. 218–219.

2. Agricultural Policy under Economic Development, pag. 523.

3. soms ook een uitbreiding van de oppervlakte landbouwland.

4. bevorderd door de vermeerdering en verspreiding van de kennis dienaangaande en niet zelden ook door het ontstaan van prijsverhoudingen, b.v. tussen de prijzen van agrarische produkten en die van bepaalde 'inputs', welke een ruimere aanwending van deze 'inputs' uitlokken.

taal, soms ook van grond) te vergroten. Op menig bedrijf en in de landbouwsektor in zijn geheel leidt dit tot wijzigingen in de verhoudingen tussen de afzonderlijke produktiefactoren. Maar deze overheidsaktiviteiten zijn (uitzonderingen daargelaten) op zich gericht noch op vermindering van produktiefactoren (welke dan ook), die in deze sektor beschikbaar zijn, noch op het langs deze weg tot stand brengen van andere verhoudingen tussen de produktiefactoren, b.v. tussen grond en arbeid. In dit belangrijke opzicht houden deze beleidsmiddelen onvoldoende rekening met een aantal factoren, welke in de economisch ontwikkelde en verder groeiende volkshuishoudingen werkzaam zijn, en zij kunnen juist daardoor ook voor de agrarische bedrijfstak en bevolking ongewenste uitwerkingen hebben.

Wanneer we nu nagaan of en in hoeverre deze 'conventionele', 'klassieke' of 'traditionele' instrumenten van beleid een bijdrage verlenen tot oplossing van de verschillende aspecten van de agrarische problematiek, moeten we vooropstellen dat zulks slechts op een schematische wijze en in zeer globale en algemene termen kan geschieden. Dit kan niet anders vanwege de grote diversiteit van instrumenten, welke in allerlei combinaties, variaties en gradaties (kunnen) worden aangewend; vanwege de zo grote verschillen, welke in velerlei opzichten ten aanzien van de landbouwstructuur in de afzonderlijke landen en streken en in elk gebied binnen de landbouwsektor zelf bestaan; vanwege de zeer uiteenlopende sociaal-economische ontwikkelingen en omstandigheden buiten de landbouw, enz.

a. Inkomensprobleem

In vele gevallen (konden en) kunnen agrarische exploitanten de rentabiliteit van hun bedrijf en hun inkomenspositie verbeteren (althans handhaven), wanneer ze in ruime mate en op oordeelkundige wijze gebruik maken van de mogelijkheden, hen door genoemde overheidsvoorzieningen geboden. Via (een combinatie van) de toepassing van nieuwe produktietechnieken en bedrijfsmethoden, de aanwending van meer kapitaal, verbeteringen ten aanzien van de produktiefaktor grond e.d. kunnen zij – veelal door een vergroting van de produktiecapaciteit van hun bedrijf – tot een ontsluiting van niet onbelangrijke rationalisatie-reserves, met name tot een meer efficiënte benutting van het beschikbare arbeidsaanbod, komen.

Maar de verschillende bedrijven beschikken in deze over niet even grote mogelijkheden. 'Der durch betriebswirtschaftliche Anpassungen in den einzelnen Betrieben erzielbare Einkommenseffekt hängt vor allem ab von dem Ausmasz der noch vorhandenen und mit wirtschaftlichem Erfolg erschliessbaren Produktionsreserven, von der Nutzung der Absatzchancen für spezifische Erzeugnisse nach Maszgabe der örtlichen Standortbedingungen, von den Möglichkeiten einer weiteren Rationalisierung der Arbeitswirtschaft, im ganzen also von den Möglichkeiten und Grenzen der Erschliessung der von Betrieb zu Betrieb unterschiedlichen Produktivitätsreserven und demgemäsz

auch von den Fähigkeiten der Betriebsleiter, ein optimales Betriebsergebnis zu erzielen'¹.

Juist in de ontwikkelde landen met een aanmerkelijke economische groei zijn er vele, in diverse gebieden zelfs zeer vele, agrarische bedrijven, welke ondanks genoemde overheidsactiviteiten in feite slechts geringe rationalisatiereserves bezitten, met name wanneer uitgegaan wordt van handhaving van de bezetting met (gezins-)arbeidskrachten. De snelle en veelzijdige technische vorderingen, de voortdurende stijging van het loonpeil (en van de 'Lohnansprüche' van de agrariërs), de daaruit voortspruitende noodzaak van ingrijpende bedrijfsaanpassingen en belangrijke investeringen – welke hoge eisen stellen aan de capaciteiten van de ondernemer – en de geringe stijging van de vraag naar agrarische producten brengen met zich mede, dat tal van agrarische exploitanten over een te geringe ruimte beschikken voor het doorvoeren van zodanige produktiviteitsverhogende aanpassingen dat ze een redelijke rentabiliteit kunnen behalen. Zulks kan zijn oorzaak vinden in verschillende factoren zoals: de geringe beschikbare oppervlakte grond; de zwakke vermogenspositie, waarbij het opnemen van relatief omvangrijke kredieten tot ondragelijke lasten of onverantwoorde risico's zou voeren; de omstandigheid dat tengevolge van de beperkte opname-capaciteit van de markt een intensivering van het grondgebruik (b.v. via tuinbouwcultures) en/of een intensieve veredelingsproductie slechts op een klein deel van de bedrijven mogelijk is; de ontoereikende capaciteiten van de exploitanten zelf, enz.

De omstandigheden van vandaag wijken namelijk zeer sterk af van die welke rond 1900 voor de nederlandse landbouw golden: toen waren er voor de nederlandse boeren en tuinders – mede ten gevolge van het beleid ten aanzien van de landbouw in Duitsland en Engeland – regelmatig toenemende afzetmogelijkheden voor allerlei dierlijke en tuinbouw-producten; de techniek wijzigde zich niet sprongsgewijze maar geleidelijk en de oppervlakte cultuurgrond kon nog flink uitgebreid worden. Het merendeel van de bedrijven kon toen, bij een toename van de agrarische bevolking, zijn rentabiliteit verbeteren door een intensivering en rationalisering van de bedrijfsvoering; dit hebben ze ook gedaan mede dank zij de activiteiten van de overheid, organisaties en coöperaties. Dergelijke (gunstige) omstandigheden zijn echter momenteel in geen enkel ontwikkeld land voor de landbouwsector aanwezig. Ook bij de hantering van genoemde middelen van eng-agrarisch structuurbeleid op ruime schaal is een deel van de exploitanten niet in staat een redelijk bedrijfsinkomen te verwerven.

Dit houdt nauw verband met de omstandigheid dat produktiviteitsverhogingen, langs deze wegen verwezenlijkt, zo gemakkelijk en in zo grote mate vergezeld gaan met een stijging van de totale produktie (zie hierna, on-

1. R. Plate und E. Woermann, *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, pag. 57.

der b), hetgeen ten gevolge van de over het geheel genomen geringe toename van de vraag naar agrarische produkten veelal een druk uitoefent op rentabiliteitspeil en inkomenspositie van de agrarische exploitanten. 'The farm industry in aggregate is no longer the recipient of the gains from continuous and rapid technological improvement . . . Research and education leading to greater output in agriculture currently cannot have increased aggregate farm income as its basic goal' stelt E. O. Heady¹. Wij achten deze uitspraak ook voor de Amerikaanse verhoudingen overtrokken: zeker niet van alle agrarische produkten is er (steeds) een overschotsituatie; door het markt- en prijsbeleid ontvangen de producenten bij een (te) ruim aanbod voor hun produkten hogere opbrengstprijzen dan zij bij vrije prijsvorming hiervoor zouden kunnen maken; de concurrentie-positie van de Amerikaanse landbouw wordt erdoor versterkt, enz.

b. Produktie-omvang

(Verhoging)

Op de omvang van de agrarische produktie oefenen (overheidsactiviteiten met betrekking tot) vergroting en verbreiding van technische kennis, grondverbeteringen en kapitaal- en kredietvoorziening een aanzienlijke en duidelijke invloed uit: onder nagenoeg alle omstandigheden werkt de hantering van deze beleidsinstrumenten op zich genomen in de richting van een verhoging van de landbouwproduktie.

Wanneer V. W. Ruttan de uitwerking nagaat van de overheidsactiviteiten op het terrein van agrarisch onderzoek en onderwijs ('the large and expanding quantity of resources committed by the society to agricultural research and education usually with as objective the lowering of farmers' production costs') stelt hij: 'Innovations designed to lower costs, however, have a curious propensity to result in expanded output. Indeed it is difficult to conceive of an innovation that successfully lower costs which does not also expand output (and hence lower prices) under free market conditions'².

Als mede door het overheidsbeleid nieuwe technologische mogelijkheden beschikbaar komen en de kennis hieromtrent onder de agrarische exploitanten wordt verbreid, dwingt de interne concurrentie-struktuur van de landbouw met zijn talrijke kleine bedrijven de ondernemers, willen ze niet achterop geraken, tot een toepassing daarvan op hun bedrijf³. Zulks zal, zeker

1. Public Purpose in Agricultural Research and Education, *J.F. Ec.*, aug. 1961, pag. 570-571. G. S. Shepherd stelt het minstens even scherp: 'One of the biggest illusions of all is that the vast programs of agricultural research, education and technical assistance are of primary advantage to the farmer', *Farm Policy: New Directions*, pag. 13.

2. Research on the Economics of Technological Change in American Agriculture, *J.F. Ec.*, nov. 1960, pag. 749-750.

3. 'Given the economic organization and bargaining position of agriculture, the mere availability of technology leads to adoption of techniques by farmers', stellen L. G. Tweeten en J. S. Plaxico, Long-Run Outlook for Agricultural Adjustments Based on National Growth, *J.F. Ec.*, febr. 1964, pag. 45.

wanneer ervan uitgegaan wordt dat de op het bedrijf aanwezige produktiefactoren niet in omvang verkleind worden, nagenoeg automatisch resulteren in een grotere produktie¹.

Evenals de technische vorderingen – die van biologisch-technische aard zonder meer, die van mechanisch-technische aard in vele gevallen (b.v. omdat daardoor grond of arbeid vrijkomt voor de voortbrenging van produkten voor de markt of omdat ze leiden tot een intensievere exploitatie van de grond en/of uitbreiding van de veestapel²) – komen grondverbeteringen tot uiting in een verhoging van de landbouwproduktie. De overheidsvoorzieningen op dit terrein behoren dan ook tot 'the long list of programs that add directly to the resources in agriculture or induce farmers to add additional resources'³. Ook de overheidsaktiviteiten buiten de 'Bodenmeliorationen' in engere zin (welke de opbrengstcapaciteit van de gronden rechtstreeks verhogen), zoals die welke ten doel hebben de ontsluiting, verkaveling of ligging van de gebouwen ten opzichte van de gronden te verbeteren, zullen, althans in het merendeel van de gevallen, op de bedrijven een (extra-)verhoging van de produktie uitlokken⁵.

Dat eenzelfde (produktie-verhogende) werking uitgaat van de voorzieningen, door de overheid getroffen op het vlak van kapitaal- en kredietverlening, is vanzelfsprekend, zeker wanneer zij gericht zijn op een meer intensieve benutting van de op de bedrijven aanwezige produktiefactoren⁴ of wanneer van de daardoor geschapen mogelijkheden gebruik gemaakt door ondernemers, die – om welke reden dan ook – hun arbeidsbezetting niet verkleinen.

De produktie-stimulerende effecten van al deze (eng-agrarische) overheidsmaatregelen en programma's zijn zó evident en zó groot dat Th. W. Schultz, wanneer hij in 1959 moet constateren dat de agrarische problematiek ondanks een ongelooflijk grote netto-migratie uit de landbouw niet dichter bij haar oplossing is gekomen, de navolgende konklusie treft: 'all public programs that are presently increasing agricultural production, except one, should be put into abeyance. The exception relates to those public funds allocated to agricultural research and extension work because the social rates of returns on these funds appear to be very high, albeit much of great disequilibrium that characterizes agriculture has its origin out of production results that have been attained in the use of these funds'⁶.

1. verg. M. Clawson, *Agricultural Adjustment Reconsidered: Changes Needed in the Next 25 Years*, *J.F. Ec.*, mei 1958, pag. 268.

2. verg. W. Schaefer-Kehnert, *Wandlungen in der Agrarstruktur unter dem Einfluss der Technik*, *Ber. ü. Lw.*, aug. 1961, pag. 218–219.

3. D. G. Johnson, *Efficiency and Welfare Implications of United States Agricultural Policy*, *J.F. Ec.*, mei 1963, pag. 335.

4. inbegrepen de verbetering van de kwaliteit van vele agrarische inputs welke tezamen met de aanwending van meer inputs verantwoordelijk is voor de stijging van de agrarische produktie. Verg. Z. Griliches, *Estimate of the Aggregate U.S. Farm Supply Function*, *J.F. Ec.*, mei 1960, pag. 282–303.

5. Zie o.a. F. Brandkamp, *Auswirkungen der Flurbereinigung und der landwirtschaftlichen Folgemasnahmen*, *Ber. ü. Lw.*, juni 1964, pag. 269–292.

6. *Agricultural Policy for What?*, *J.F. Ec.*, mei 1959, pag. 192.

c. Efficiency-probleem

De hier aan de orde zijnde overheidsactiviteiten hebben over het algemeen als primaire doelstelling de efficiency en produktiviteit van de agrarische bedrijven te verhogen door diverse knelpunten, welke de opvoering der produktiviteit in de weg staan, op te heffen of te verminderen. Het beschikbaar komen van meer efficiënte produktie-methoden en van een betere kennis dienaangaande, verbeteringen met betrekking tot opbrengstvermogen, verkaveling en ontsluiting van de gronden, een betere toegang tot de kapitaalmarkt en verlichting van financieringsproblemen, beter geregelde verhoudingen tussen pachter en verpachter e.d. zijn alle methoden waarlangs aan tal van bedrijven mogelijkheden, vaak grote mogelijkheden worden geboden om hun produktiviteit te verhogen.

Hiervóór, met name onder a, werd echter reeds naar voren gebracht dat tussen de afzonderlijke exploitanten zeer grote verschillen bestaan wat betreft de ruimte voor en de mogelijkheden tot rationalisatie binnen het bedrijf en dat, ook wanneer de overheid op bovenvermelde terreinen zeer actief is, een belangrijk deel van de bedrijven niet in staat is de produktiviteit zo sterk op te voeren als voor het bereiken van een bevredigende rentabiliteit op korte en wat langere termijn noodzakelijk zou zijn. Beperkende factoren (met hun onderlinge relaties) in deze zijn, vanuit het bedrijf gezien, van interne aard – zoals oppervlakte grond in verhouding tot arbeidsbezetting, reeds bereikt niveau van intensivering en efficiency, vermogenspositie en capaciteiten van de ondernemer – en van externe aard – zoals afzetmogelijkheden voor de diverse agrarische produkten, mate waarin het algemene loonpeil stijgt en tempo van technische vorderingen. Het zijn momenteel juist de externe factoren, namelijk de snelle technische vooruitgang en de voortdurende stijging van het loonpeil bij een geringe toename van de vraag naar landbouwprodukten, welke in de ontwikkelde landen ertoe leiden dat op tal van bedrijven, zeker wanneer geen structurele aanpassingen plaatsvinden, de voorwaarden voor een voldoende ruime produktiviteitsverhoging ontbreken.

Het is ondoenlijk, ook maar bij grove benadering, aan te geven welke effecten op korte en langere termijn de eng-agrarische instrumenten van structuurbeleid hebben op de ontwikkeling van de produktiviteit van de agrarische bedrijven en van de gehele agrarische sektor. Omtrent de (gunstige) uitwerking van onderzoek, onderwijs en voorlichting op de produktiviteit in de landbouw – en de daaruit voortvloeiende grote nationaal-economische voordelen – bestaan geen verschillen van wezenlijke betekenis^{1. 2.}

1. zie o.a. E. O. Heady, Public Purpose in Agricultural Research and Education, J.F. Ec., aug. 1961, pag. 566 e.v.

2. in de landen (gebieden), waarin de overheid op het terrein van onderzoek, onderwijs en voorlichting reeds sedert vele jaren actief is geweest, en organisaties en agrariërs zelf ook vooruitstrevend zijn geweest, zijn – ceteris paribus – de produktiviteit en concurrentiepositie van de landbouw over het geheel genomen aanmerkelijk gunstiger dan elders.

Maar de opvattingen lopen uiteen ten aanzien van (bepaalde vormen of onderdelen van) overheidsactiviteiten met betrekking tot de grond en kapitaalvoorziening. De kritiek dienaangaande komt vooral hierop neer dat deze activiteiten vaak onvoldoende rekening houden met en soms zelfs remmend werken ten aanzien van de doorvoering van meer fundamentele wijzigingen en aanpassingen in de landbouwstructuur, welke uit hoofde van de algemene technische en economische ontwikkelingen in de volkshuishouding noodzakelijk zijn.

Ook zijn wij van oordeel, dat de hantering van deze instrumenten, wanneer ze niet zijn ingepast in en aangepast aan een breder en algemener structuurbeleid, ernstige gevaren inhoudt en diverse ongewenste gevolgen met zich brengt, zowel voor vele exploitanten als voor de gehele landbouwsector en de volkshuishouding. Wanneer namelijk door overheid en landbouworganisaties alsmear de nadruk gelegd wordt op deze conventionele middelen en voorbijgegaan wordt aan de noodzakelijke vermindering van de arbeidsbezetting en ontwikkeling naar grotere produktie-eenheden in de landbouw¹, worden bij vele agrarische ondernemers de indruk en de verwachting gewekt dat zij op hun bedrijf een behoorlijk inkomen voor henzelf en hun medewerkende gezinsleden kunnen verdienen . . . als de overheid op de bedoelde terreinen maar actief genoeg is (d.i. vooral maar voldoende gelden beschikbaar stelt) en zij zelf daarvan een intensief gebruik maken.

De hantering van deze instrumenten – binnen het kader van een engrarisch structuurbeleid – heeft onder meer de navolgende economisch ongewenste gevolgen (in welke mate deze zullen optreden is uiteraard mede afhankelijk van diverse andere factoren en van de omstandigheden van plaats en tijd):

- de mobiliteit van de faktor arbeid wordt geenszins vergroot; integendeel de afvloeiing van personen uit de landbouw en de overgang naar een ander (hoofd- of neven-)beroep worden vertraagd, ook wanneer hiervoor ruime en goede mogelijkheden aanwezig zijn²;
- vele exploitanten worden gestimuleerd tot een zekere reorganisatie van hun bedrijf via betrekkelijk omvangrijke investeringen (en kredieten), welke reorganisatie echter na korte of wat langere tijd onvoldoende blijkt te zijn voor het bereiken en handhaven van een redelijke rentabiliteit³;

1. zoals o.a. door A. Gopfer, minister-president van Beieren, als hij in de regeringsverklaring van 19 dec. 1963 stelt: 'Die Staatsregierung will es ermöglichen dasz Bauer bleiben kann, wer Bauer bleiben will'; zie H. Krohn, Das Leitbild der modernen Agrarpolitik fehlt noch, *Agri Forum*, no. 5, 1963, pag. 4 (zie echter voor een meer recente en andere visie van Gopfer pag. 175).

2. zie o.a. F.A.O., *Whither European Agriculture? A discussion of recent developments, ideas and policies*, 1964, pag. 3.

3. dit gevaar is vooral dan groot, wanneer op ruime schaal investeringssubsidies (bijdragen à fonds perdu en/of rentesubsidies) beschikbaar worden gesteld voor nagenoeg alle bedrijven en allerlei doeleinden zonder een voorafgaande kritische beoordeling van de capaciteit van de ondernemer en de levensvatbaarheid van het bedrijf (op wat langere termijn). Verg. o.a. G. Weinschenck: 'Dabei ist jedoch zu bedenken, dasz angesichts der Wettbe-

- de mobiliteit van de grond wordt afgeremd en de mogelijkheden van areaalvergroting en meer flexibele bedrijfsstructuur worden ingeperkt¹. Dergelijke gevaren en ongewenste consequenties zijn, bij de huidige dynamische ontwikkelingen, ook verbonden aan bepaalde wettelijke (verbods-)regelingen met betrekking tot het verkeer in grond² ³.
- vele – vooral kleine – bedrijven worden aangemoedigd tot een uitbreiding van de produktie, o.a. van dierlijke veredelingsprodukten, waardoor deze produkties op een te groot aantal bedrijven en in te kleine eenheden plaats vinden en/of de markt overvoerd wordt⁴.

d. Probleem van instabiliteit

De instabiliteit, onzekerheden en risico's, waarmee de agrarische ondernemer te maken heeft, kunnen in verschillende opzichten aanmerkelijk worden ingeperkt, wanneer de overheid op deze – conventionele – gebieden voorzieningen treft. Door gebruik te maken van de zo geschapen mogelijkheden met betrekking tot uitgangsmateriaal, onkruid- en ziektebestrijding, bemesting, veevoeding, machines en werktuigen, enz. zullen de exploitanten vaak in staat zijn een grotere mate van stabiliteit in produktie en financiële uitkomsten te verwerven. Zulks zal dikwijls ook het geval zijn wanneer produktievermogen en opbrengstzekerheid van de grond wordt verhoogd, wanneer (meer) op de behoeften van de agrarische bedrijven afgestemde mogelijkheden op het vlak van de kredietvoorziening tot stand gebracht worden en wanneer de exploitant-pachter een behoorlijke mate van zekerheid ontvangt.

werbsverschärfung auf den für die Einkommensbildung entscheidende Märkten der Veredlungswirtschaft eine generelle breitgestreute Zinsverbilligungsaktion ein beträchtliches Risiko des Mislingens und der Notwendigkeit zu einer nachfolgenden groszügigen Umschuldungsaktion einschlieszt'. (Die E.W.G. und der Strukturwandel der deutschen Landwirtschaft, *Ber. ü. Lw.*, juli 1963, pag. 223).

1. zie o.a. E. E. Lipinsky, Agrarstrukturverbesserung und Bodenmobilität, *Agrarw.*, Okt. 1963, spec. pag. 322: 'Die verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur haben bisher die Mobilisierung des Bodens nicht sichtbar erhöht, da sie weder geeignet waren, die Mobilität der Landmenschen zu aktivieren noch die Verkaufswilligkeit entscheidend zu erhöhen'.

2. verg. o.a. H. Stamer: 'Die Siedlungspolitik (Dänemarks) verhinderte hier – ganz ähnlich wie in der Bundesrepublik, wo es ebenfalls nicht gestattet ist, bäuerliche Betriebe aufzuteilen – die Entwicklung zum grösseren Betrieb' (Zur Siedlungspolitik Dänemarks, *Agrarw.*, juli 1961, pag. 226; intussen is in Denemarken, nadat bij referendum een nog straffere voortzetting van het beleid was verworpen, onder zekere voorwaarden het samenvoegen van bedrijven toegestaan, zie L.B.W., 20 febr. 1965, pag. 102).

3. de behoefte aan een grotere mobiliteit van de grond onder de huidige omstandigheden werd, o.i. geheel terecht, door de Nederlandse regering aangevoerd als het belangrijkste argument voor afschaffing van de Wet Vervreemding Landbouwgronden.

4. verg. P. Flandin, Qu'est-ce ne va pas en Bretagne?, *Journal de la France Agricole*, 8 april 1965, pag. 1 en pag. 25–27. De momentele crisis van de bretonse landbouw, speciaal in de pluimveesektor, is z.i. voor een goed deel veroorzaakt door het overheidsbeleid dat o.a. door de verlening van kredietfaciliteiten vele exploitanten ertoe gebracht heeft de produktie sterk uit te breiden; nu de afzet van slachtpluimvee stokt, zijn vele bedrijven in grote moeilijkheden gekomen: 'le dramatique de la situation réside dans l'endettement' (pag. 25).

Maar met name in een periode van snelle technische vooruitgang, aanmerkelijke stijging van algemeen loonpeil, voortdurende veranderingen in allerlei prijsrelaties, geringe toename van vraag naar landbouwprodukten, e.d, bieden deze middelen (ook bij een actief agrarisch inkomensbeleid) aan een belangrijk deel van de agrarische exploitanten onvoldoende mogelijkheden tot het bereiken van een redelijke mate van stabiliteit in rentabiliteit en inkomen, op een bevredigend niveau en ook op iets langere termijn. Uiteraard ligt de situatie in deze, zoals hiervoor onder a t/m c reeds werd aangeduid, zeer verschillend voor de onderscheiden landen, gebieden en afzonderlijke bedrijven.

§ 3. MODERNE BELEIDSINSTRUMENTEN TER VERBETERING VAN DE LANDBOUWSTRUKTUUR

Het zou onjuist zijn te stellen dat bij de hantering van de traditionele instrumenten van landbouwstructuurbeleid geen rekening is en wordt gehouden met de dynamiek in de expanderende volkshuishouding en de daaruit voor de landbouw voortspruitende kansen en problemen. Erkend moet worden dat door verspreiding van technische kennis, verbetering van verkavelingstoestand, verruiming van kredietmogelijkheden, enz., vele agrarische exploitanten in staat gesteld en/of gestimuleerd worden hun bedrijf – inclusief de arbeidsbezetting – in meerdere of mindere mate aan te passen aan de technische vooruitgang, het duurder worden van de arbeid, etc. Bovendien is een zekere, in sommige landen zelfs een duidelijke, evolutie ten aanzien van deze beleidsmiddelen aan de gang¹; zodoende worden deze instrumenten mede en op een meer positieve wijze gericht op de totstandkoming van een betere verdeling van de produktiefactoren tussen de landbouw en de overige sectoren.

Een beleid tot verhoging van de produktiviteit en verbetering van de structuur in de agrarische sektor, dat zich in hoofdzaak beperkt tot conventionele middelen – zeker wanneer deze zich binnen het eng-agrarische kader bewegen –, houdt echter te weinig rekening met en trekt onvoldoende de consequenties uit de ingrijpende en dynamische wijzigingen in de gehele volkshuishouding en -gemeenschap. De talrijke technische vorderingen en landbouwonderwijs- en -voorlichting maken het mogelijk produktie en produktiviteit per arbeidskracht in de landbouw aanmerkelijk te verhogen. De interne concurrentiestructuur van deze bedrijfstak en de met de toename van de algemene welvaart groeiende inkomensdesiderata van de agrariërs dwingen de ondernemers tot een toepassing van de nieuwe technisch-economische mogelijkheden. Maar dit vergt belangrijke kapitaalsinvesteringen en eist ook, zulks vooral ten gevolge van de geringe inkomenselasticiteit van de vraag naar voedsel, dat de arbeidsbezetting en in de meeste gebieden eveneens het aantal bedrijven in de landbouw aanzienlijk kleiner wordt².

Deze ook uit algemeen-economisch oogpunt noodzakelijke ontwikkeling en de aanpassingen van en in de landbouw aan de veranderingen, welke bij economische groei optreden, stuiten echter op allerlei moeilijkheden³. Horring vat deze (speciaal voor Nederland) samen in knelpunten met betrekking tot de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw, met name van zelfstandigen en aspirant-zelfstandigen, en in knelpunten ten aanzien van be-

1. zie pag. 151–152.

2. De agrarische beroepsbevolking, zeker over een uitgestrekt gebied gezien, zal sneller in omvang moeten afnemen naarmate de produktiviteit per man meer verhoogd wordt. Verg. H. S. Houthakker: 'on the other hand, if farm productivity rises more rapidly, the movement off farms has to be correspondingly greater' (Principles of Economic Policy, Consistent and Inconsistent; Economics of Our Present Farm Price Support Program, discussion, *J.F. Ec.*, mei 1963, pag. 353).

3. verg. hoofdstuk III, § 2 onder c.

drijfsvergroting en modernisatie van bedrijven¹. Zonder met Horring in conflict te komen – we detailleren wat verder – menen we dat in de ontwikkelde landen de belangrijkste knelpunten betrekking hebben op (tekortkomingen ten aanzien van) inzicht en mentaliteit van de agrarische bevolking, capaciteiten van de ondernemers, bedrijfsgrootte en verkaveling, financiering van investeringen en kwantitatieve en kwalitatieve mogelijkheden van afvloeiing uit de landbouw. (Uiteraard is deze opsomming niet volledig; ook op diverse andere terreinen bestaan knelpunten, zoals op het vlak van de marktstructuur, omvattend het gehele complex van verhoudingen, verbindingen en relaties tussen de agrarische bedrijven enerzijds en de andere sectoren anderzijds wat betreft de afzet van de agrarische produkten en de aanschaf van grondstoffen, benodigdheden etc. voor de agrarische bedrijven. Over het algemeen is de marktpositie van de landbouw zwak en zijn 'bargaining power' gering². Langs welke wegen de marktpositie van de landbouw zou kunnen worden versterkt door activiteiten van het agrarische bedrijfsleven zelf en in hoeverre en op welke wijze van overheidswege hierbij de helpende hand zou kunnen/moeten worden geboden, is overal – ook en wellicht speciaal in de E.E.G. – onderwerp van studie en beraad en vaak ook voor meningsverschillen. Het gaat hierbij o.a. om allerlei vormen van samenwerking tussen de agrarische producenten – via coöperaties, groupements de producteurs, Erzeugergemeenschappen, enz. – van horizontale en verticale integratie³, contractproductie, vergroting van de 'Markttransparenz', etc.)

De knelpunten zijn zó talrijk en groot en de in de loop van een lange historie gegroeide landbouwstructuur is in vele opzichten zó star dat – uiteraard met grote verschillen tussen landen en streken – bij een 'laisser-faire' van overheidswege aanpassingen van de landbouw⁴ aan de bij economische expansie snel veranderende data (ook een bij een actief beleid door agrarische organisaties en instellingen) niet in een redelijk tempo en/of niet op (in economisch opzicht) gewenste en (in sociaal opzicht) aanvaardbare wijzen zouden plaats vinden⁵.

Middelen en instrumenten van een meer algemeen sociaal-economisch beleid ter verbetering van de landbouwstructuur, welke gericht zijn op het uit de weg ruimen van knelpunten en hinderpalen, welke de aanpassing van de landbouw aan het geheel van technische, economische en maatschappelijke

1. *Landbouw en landbouwpolitiek bij stijgende welvaart*, Prea-advies Nederlands Landbouwhuishoudig Congres, 12–13 november 1964, pag. 15.

2. verg. hoofdstuk II, § 5.

3. verg. G. Schmitt, Einige Bemerkungen zum Begriff und zur Theorie der 'Vertikalen Integration' in der Landwirtschaft, *Agrarw.*, nov. 1964, pag. 341–355.

4. d.w.z. van de individuele agrarische exploitanten, arbeidskrachten en gezinnen, die ieder op eigen wijze en onder de door hen geldende omstandigheden reageren op de prikkels, vooral de inkomensprikkels, welke op hen inwerken.

5. verg. ook pag. 147.

veranderingen belemmeren, kunnen van velerlei aard zijn. Als voornaamste zien we het hierna (onder 1 t/m 4) volgende¹.

1. onderwijs en voorlichting, speciaal afgestemd op de positie van de agrarische bevolking onder de huidige omstandigheden; m.a.w. onderwijs en voorlichting², welke met name inhouden³:

- een goede algemene scholing en vorming van de jongeren;
- het verschaffen van een goed inzicht - aan de agrariërs en hun kinderen - omtrent de ontwikkelingen in volkshuishouding en maatschappij en de daaruit voor de agrarische bedrijfstak en bevolking voortvloeiende consequenties;
- scholing van en voorlichting aan de (toekomstige) exploitanten met bijzondere aandacht hierbij aan de ondernemers-functie;
- goede voorlichting ten aanzien van min of meer specifieke problemen, welke zich voordoen rondom keuze van beroep van kinderen, het doen van belangrijke investeringen (en aangaan van leningen), overgave en overname van bedrijf, wijziging van bedrijfstype en productiepatroon, nieuwe vormen van samenwerking tussen bedrijven, beëindiging van bedrijf, enz.

2. (bijzondere) voorzieningen, gericht op vergroting van de grondmobiliteit en speciaal op het totstandbrengen van een betere bedrijfs-grootte-structuur. Vanwege de momentele en in de komende jaren te verwachten technische mogelijkheden (mechanisatie!) moeten vele bedrijven over een groter areaal⁴ kunnen beschikken⁵. Dit is echter over het algemeen slechts te bereiken wanneer een deel van de bedrijven wordt gestaakt en de zo vrijkomende gronden benut worden voor vergroting van bestaande bedrijven.

Naast de middelen ter bevordering van de afvloeiing uit de landbouw in het algemeen (zie verder onder 4), zijn er diverse bijzondere instrumenten, welke met het oog op bedrijfsvergroting gehanteerd kunnen worden⁶. Een nieuw middel - met een sterk sociale inslag - bestaat in de verlening van uit-

1. verg. H. Niehaus: 'Eine solche Strukturpolitik reicht über den Rahmen der traditionellen Agrarpolitik weit hinaus und hat ihre Einsatzstellen: in einer regionalen Wirtschaftspolitik, welche die Beschäftigungsmöglichkeit in Landwirtschaft und Gewerbe neu ordnet; in der Sozialpolitik, welche die menschlichen Härten der Umstellung mildert; in der Schul- und Bildungspolitik, welche die richtige Berufswahl und die Bewährung im Beruf fördert; in einer Investitionspolitik, die den Ersatz menschlicher Arbeit durch Kapital sinnvoll lenkt (Glanz und Elend der wissenschaftlichen Agrarpolitik, *Agrarw.*, jan. 1962, pag. 4-5).

2. hier wordt voorbijgegaan aan de vraag of en in hoeverre de activiteiten op deze terreinen door de overheden dan wel (met overheidshulp) door de maatschappelijke organisaties moeten worden verzorgd.

3. naast het verschaffen van kennis omtrent de technische aspecten van de agrarische productie (voor degenen die in de landbouw werken of gaan werken).

4. het hangt van vele factoren af - vruchtbaarheid van de grond, bedrijfstype en productiepatroon, capaciteiten van de ondernemer, prijzen van machines en werktuigen, loonpeil, enz. - welke de minimale of de optimale omvang - in hectaren uitgedrukt - van een bedrijf is.

5. zie o.a. P. Meimberg, Zur Frage einer optimalen Betriebsgrößenstruktur in der Landwirtschaft, *Agrarw.*, juli 1961, pag. 201-214.

6. verg. F. W. von Randow, Die Landmobilisierung als Schlüssel zur Verbesserung der Agrarstruktur, *Innere Kolonisation*, nov. 1964, pag. 246-250 (met een overzicht van de duitse literatuur omtrent dit onderwerp).

keringen aan exploitanten, op voorwaarde dat het bedrijf wordt beëindigd en de vrijkomende gronden aan andere exploitanten ter beschikking worden gesteld. Dit wordt vanaf 1964 toegepast in Nederland¹ en in Frankrijk², terwijl elders de invoering van een dergelijke regeling overwogen wordt, o.a. in België³, Zweden⁴ en Duitsland⁵.

Een ander instrument bestaat in de oprichting van een instantie (meestal een overheids- of semi-overheidsinstantie), welke – zoals in Zweden – landbouwgrond op de open markt aankoopt en/of een zeker voorkeursrecht van aankoop heeft met betrekking tot gronden welke voor verkoop worden aangeboden, mits de door deze instantie verkregen gronden gebruikt wordt voor vergroting van bestaande bedrijven⁶. In Nederland wordt bovendien getracht bedrijfsvergroting in het kader van ruilverkavelingen te bevorderen via de aanwending van een deel van de gronden in de nieuwe polders voor dit doel. (Een ander middel – in vele landen gehanteerd – is de verlening van financieringsfaciliteiten aan exploitanten die hun areaal door grondaankoop uitbreiden; dit instrument valt echter onder de hierna volgende categorie).

3. gerichte overheidshulp voor bedrijfsinvesteringen ter verlichting van de financieringsproblemen, welke boeren en tuinders ondervinden bij het doorvoeren van meer of minder ingrijpende aanpassingen, mits redelijkerwijze verwacht kan worden dat het bedrijf (na deze investeringen en aanpassingen) een bevredigende rentabiliteitsbasis, ook op wat langere termijn, zal hebben⁷.

De vormen, waarin een dergelijke hulp gegeven kan worden, bestaan vooral in de beschikbaarstelling (door de overheid, al of niet rechtstreeks) van kredieten, van rentesubsidies, van (andere) investeringssubsidies⁸ en van borgstelling voor door exploitanten aangegane leningen. Zoals in § 2 van dit hoofdstuk⁹ werd vermeld, wordt in alle ontwikkelde landen door de overheid van een of meerdere van deze methoden gebruik gemaakt¹⁰. Maar de vraag is

1. de beëindigings-vergoedingsregeling voor boeren boven 50 jaar in het kader van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw.

2. de zgn. 'indemnité viagère de départ' voor boeren van 65 jaar en ouder in het kader van 'Le fonds d'action sociale pour l'amélioration des structures agricoles'.

3. *De Boer*, 28 maart 1964, pag. 1 (een nieuw B.B.-initiatief: een saneringsfonds voor de landbouw).

4. *L.B.W.*, 12 december 1964, pag. 795.

5. o.a. R. Schnieders, *Zukunft für die jungen Landwirte (Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 15 dec. 1964, pag. 285–287).

6. overheidsorganen in Zweden, Noorwegen en Ierland; in Nederland de Stichting Beheer Landbouwgronden; in Frankrijk de Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural, de zgn. S.A.F.E.R.'s; in West-Duitsland de Siedlungsgesellschaften.

7. Plate en Woermann spreken van 'Investitionshilfe für Betriebe, die entwicklungsfähig sind, d.h. bereits über ausreichende Produktionsgrundlagen verfügen' (*Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, pag. 75).

8. zgn. bijdragen à fonds perdu, 'verlorene Zuschüsse', 'production or improvement grants', 'primes', etc.

9. pag. 151–152.

10. ook het 'Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw' (afdeling oriëntatie) voorziet in de mogelijkheid van verlening van subsidies aan individuele agrarische bedrijven.

echter of deze hulpverlening wel steeds het karakter draagt van 'gezielte Investitionshilfe', m.a.w. of zij gericht is op en beperkt tot die bedrijven en exploitanten, voor wie deze hulp èn onontbeerlijk èn effectief is ter bereiking van een bevredigende rentabiliteit op langere termijn bezien.

4. activiteiten en voorzieningen, gericht op vergroting van de mobilitéit van de arbeid, in de agrarische bedrijfstak en in de agrarische gezinnen aanwezig, en speciaal op de bevordering van de afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw en wel op ook in sociaal-maatschappelijk opzicht bevredigende wijzen.

De middelen, welke kunnen worden aangevoerd ter bevordering van arbeidsmobiliteit in en afvloeiing uit de landbouw, zijn voor een groot deel buiten deze sektor en buiten het eigenlijke landbouwbeleid gelegen: 'Resource mobility is more dependent upon governmental policies outside of agriculture than upon what generally is regarded as farm policy'¹. Tot deze beleidsinstrumenten behoren vooral die overheidsvoorzieningen, -maatregelen en -activiteiten², welke betrekking hebben op:

- het bevorderen en handhaven van volledige werkgelegenheid;
- de ontwikkeling van in economisch en sociaal opzicht achtergebleven plattelandsgebieden³;
- het beschikbaar zijn van ruime mogelijkheden op het terrein van (algemeen en niet-agrarisch vak-)onderwijs en scholing;
- voorlichting en bemiddeling ten aanzien van de werkgelegenheid buiten de landbouw;
- hulp bij omschakeling van agrarische arbeidskrachten met het oog op een werkkring buiten de landbouwsektor.

In alle ontwikkelde landen is - in de meeste landen vooral sedert de jaren vijftig - de agrarische beroepsbevolking aanzienlijk kleiner geworden; deze teruggang gaat nog steeds door⁴. Dit vindt zijn oorzaak in een complex van factoren, waaronder de veelal grote vraag van niet-agrarische sectoren naar arbeidskrachten en de relatief lage inkomens van velen in de landbouw. Maar in het merendeel van deze landen werd tot voor weinig jaren van overheidswege betrekkelijk weinig gedaan om deze afvloeiing te bevorderen en in goede banen te leiden.

1. D. E. Hathaway, *Government and Agriculture; Economic Policy in a Democratic Society*, pag. 353-354.

2. naast die op het vlak van onderwijs, voorlichting en mentaliteitsbeïnvloeding, welke hiervoor onder 1 (pag. 164) werden vermeld.

3. door Plate en Woermann als volgt omschreven: 'Eine regionale Wirtschaftspolitik, die darauf gerichtet ist, in wirtschaftlich unterentwickelten ländlichen Räumen durch öffentliche Vorleistungen, so vor allem durch Verbesserung des Schulwesens und des Verkehrswesens, geeignete Standorte für gewerbliche Betriebe und dadurch zusätzliche Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen; in bestimmten Gebieten würde die Entwicklung des Fremdenverkehrs wirksame Hilfe leisten' (*Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, pag. 75).

4. zie hoofdstuk III, § 1 onder c.

Zo meende, wat de Verenigde Staten betreft, Schultz in 1959 te moeten stellen: 'But time and good job-opportunities in the nonfarm sectors, although essential, are not enough. In addition, and exceedingly important, is some public assistance for many farm people who presently want to and who ought to leave farming . . . But no such public assistance has been forthcoming. It is in this area that public policy has failed to act'¹. De Manpower Development and Training Act – met als doelstelling het bieden van mogelijkheden voor scholing en herscholing van personen, die een ander beroep willen kiezen – dateert pas van 1962, terwijl met een meer systematisch beleid tot economische ontwikkeling van achtergebleven gebieden pas in 1961 werd aangevangen (Area Development Act en Rural Area Development Programme). In dat jaar kwam in Canada de Agricultural Development Act tot stand, met als 'basic aim to meet the problems of agricultural and rural adjustment; and, by an integrated approach to rural development, to assist in increasing the productivity, incomes and opportunities in rural areas'².

Echter ook in vele landen van N.W.-Europa – met o.i. als belangrijkste uitzonderingen Zweden en Nederland – werden tot omstreeks 1960 niet op ruime schaal (speciale) maatregelen getroffen met het oog op het creëren van zo gunstig mogelijke voorwaarden (wat betreft onderwijs, vakopleiding, herscholing, ontsluiting, werkgelegenheid speciaal in 'depressed areas', e.d.) voor een ruime en goede afvloeiing van arbeidskrachten uit de landbouw. Daarin is sedert kort echter een duidelijke kentering te constateren, welke o.a. en misschien vooral tot uiting komt in de veel belangrijker plaats, welke in het overheidsbeleid toegekend wordt aan de sociaal-economische ont-plooiing van achtergebleven streken^{3, 4}.

Deze ontwikkeling is ongetwijfeld mede in de hand gewerkt door het feit, dat in internationale organisaties – zoals de E.C.E./F.A.O., I.L.O., O.E.E.C./O.E.C.D. – bij de behandeling van de problemen rondom landbouw en landbouwbeleid en de internationale implicaties daarvan steeds duidelijker ge-wezen is op de noodzaak van structurele aanpassingen van de agrarische sektor, met name via vermindering van het aantal agrariërs, en in verband daarmee op de grote betekenis van de expansie van niet-agrarische werkge-

1. Agricultural Policy for what?, *J.F. Ec.*, mei 1959, pag. 191–192 (dit standpunt was 2 jaar later nog niet gewijzigd; zie: A Policy to Redistribute Losses from Economic Progress, *J.F. Ec.*, aug. 1961, speciaal pag. 562–564). Verg. een uitspraak van D. G. Johnson in 1963: 'A part of the excess (labour in agriculture) is clearly due to the functioning of the labor market. But I do want to make the point that at no time has there been a program designed to facilitate the transfer of resources out of agriculture that has been prosecuted with vigor' (Efficiency and Welfare Implications of United States Agricultural Policy, *J.F. Ec.*, mei 1963, pag. 334).

2. O.E.C.D., *Low Incomes in Agriculture*, pag. 127.

3. verg. *Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern*, Ber. ü. Lw., 175. Sonderheft, 1962.

4. o.a. in Frankrijk, waar de 'Commission Nationale de l'Aménagement du Territoire' haar rapport in 1964 uitbracht en in het 5e Plan du Développement Economique et Social aan de regionale ontwikkeling een grotere betekenis en zwaarder accent worden gegeven dan in de vorige plannen.

legenheid in vele plattelandsgebieden¹. Zulks geldt evenzeer ten aanzien van de E.E.G.; zo is en wordt door nagenoeg alle E.E.G.-instanties de regionale ontwikkeling – in ruime zin genomen – herhaaldelijk als een essentieel, zo niet het belangrijkste instrument tot verbetering van de landbouwstructuur aangeduid².

Waar we het structurele aanpassingsproces van de landbouw in de ontwikkelde landen met economische groei vooral gelegen zien in (de combinatie van) vermindering van de agrarische arbeidsbezetting, substitutie van arbeid door kapitaal, vermindering van aantal (volwaardige) bedrijven, rationalisatie en modernisering van de (resterende) bedrijven, o.a. door middel van grotere produktie-eenheden en areaal-uitbreiding, ligt het voor de hand dat wij over het algemeen zeer positief staan – zeker in beginsel, even afziende van de uitvoeringsmodaliteiten – tegenover de hierboven onder 1 t/m 4 vermelde instrumenten van beleid. Deze zijn immers, rechtstreeks of althans in sterke mate, gericht op het wegnemen van de grote knelpunten en het verlichten van de moeilijkheden, welke zich ten aanzien van en bij de doorvoering van de structuur-aanpassingen in de agrarische sektor voordoen.

Deze positieve beoordeling betreft in de eerste plaats die beleidsinstrumenten, welke de afvloeiing van arbeidskrachten – op jeugdige of wat oudere leeftijd – uit de landbouw vergemakkelijken en bevorderen (op basis van vrijwilligheid)³. Essentieel in dit verband zijn (de voorzieningen met betrekking tot) onderwijs/scholing, voorlichting en niet-agrarische werkgelegenheid: 'A reduction of agricultural manpower may be achieved by measures to prevent excessive entry of young people into agriculture, and by incentives designed to encourage people already in the industry to leave it. Three requisites necessary to encourage such movements away from agriculture are: Education, Information and Opportunities'⁴.

1. we verwijzen hier slechts naar enige recente F.A.O.- en O.E.C.D.-publicaties:

- *Agricultural Policies in Europe in the 1960's*, 1962 (F.A.O.);
- *Problems of Small Farms in Europe*, 1963 (F.A.O.);
- *Problems of Mobility of Agricultural Manpower in relation to Economic Growth*, 1962 (O.E.C.D.);
- *Low Incomes in Agriculture*, 1964 (O.E.C.D.);
- *Regional Rural Development Programmes with special emphasis on depressed agricultural areas including mountain regions*, 1964 (O.E.C.D.).

2. zie o.a. Documenten van de conferentie van de regionale economie, Brussel, 6-8 dec. 1961, 1963-64.

3. van verbodsregelingen (verbod van splitsing van bedrijf, vestigingseisen voor aspirant-ondernemers ten aanzien van persoon of bedrijf e.d.) verwachten we bij de huidige dynamische ontwikkelingen weinig positieve resultaten, onder meer vanwege het element van verstarring dat aan deze wettelijke regelingen inhaerent is; bovendien zijn aan dergelijke maatregelen zeer grote uitvoeringsmoeilijkheden en allerlei bezwaren van buiten-economische aard verbonden.

4. O.E.C.D., *Fatis Review*, no. 3-4, 1962, pag. 61 (Problems of Mobility of Agricultural Manpower in Relation to Economic Growth).

In talrijke plattelandsstreken van vele ontwikkelde landen waren en zijn nog vaak (ondanks verbeteringen in recente jaren) de mogelijkheden en voorzieningen op het terrein van onderwijs en (niet-agrarische) technische scholing in kwantitatief en kwalitatief opzicht zeer ontoereikend en veelal aanmerkelijk ongunstiger dan in meer stedelijke en dichter bevolkte gebieden¹. Gevolgen hiervan zijn o.a. dat kennis en interesse van de jongeren (en hun ouders!) zich op de landbouw concentreren, dat de jongeren de noodzakelijke vooropleiding voor een (geschoold) beroep buiten de agrarische sektor missen en dat voor oudere personen, die de landbouw verlaten of zouden willen verlaten, onvoldoende mogelijkheden voor herscholing beschikbaar zijn. Het is daarom, alleen reeds vanuit de agrarische problematiek bezien, namelijk met het oog op het bevorderen van de afvloeiing (onder gunstige voorwaarden) van arbeidskrachten uit de landbouw², noodzakelijk dat in vele – vooral minder dicht bevolkte – plattelandsgebieden de voorzieningen op het vlak van onderwijs en scholing snel en aanzienlijk verbeterd worden.

In vele streken zijn er onvoldoende mogelijkheden voor een goede voorlichting ten behoeve van de leden van agrarische gezinnen, zoals met betrekking tot de eisen, welke door de dynamiek van techniek en economie op allerlei terreinen aan de moderne agrarische onderneming en ondernemer worden gesteld, de vooruitzichten in de agrarische sektor, de noodzaak van afvloeiing uit de landbouw, de mogelijkheden van niet-agrarische werkgelegenheid en daarop gerichte (her-)scholing, de geheel andere omstandigheden bij het elders werken en wonen, etc.³. Bij een tekortschietende voorlichting zal vaak van een tijdige en verantwoorde beroepskeuze geen sprake kunnen zijn. Vele personen (uit agrarische gezinnen) zullen, tegen hun uiteindelijk eigen belang in, besluiten hun toekomst in de landbouw te zoeken of daarin te blijven. Vele anderen, die wel een bestaan buiten deze sektor trachten te vinden, zullen daarbij allerlei onvoorziene moeilijkheden onderkennen (opleiding en scholing, het vinden van een goede werkkring, aanpassing aan nieuwe omgeving, woning, etc.).

Het spreekt vanzelf dat het aanwezig zijn van een voldoende ruime en expanderende niet-agrarische werkgelegenheid een absolute voorwaarde is voor de oplossing van de agrarische problematiek. 'The vital role of full employment in the economy in a solution to our farm problems seems so obvious to many as to hardly warrant mention . . . Full employment is an especially crucial condition for a solution to the disequilibrium problem. The low returns for human effort in farming must be attributed in large part to the 'trapping' of excess labor in agriculture because of the low salvage value

1. 'At present, in most countries the general education facilities in rural districts are much less developed than those provided to urban people. The same is true in regard to vocational training facilities made available to those who wish to move out of farming', O.E. C.D., *Regional Rural Development Programmes* . . . , pag. 18.

2. maar eveneens met het oog op de verhoging van het ontwikkelingspeil van degenen, die een agrarisch beroep kiezen.

3. verg. voetnoot 1.

of this labor outside of agriculture. The salvage value outside of agriculture is a function of the earnings to a farmer outside of farming and the cost of obtaining these earnings'¹. De verruiming van de werkgelegenheid kan gevonden worden in de industrie en/of de tertiaire sektor. De betekenis van deze laatste neemt in de ontwikkelde landen snel toe: in menig land overtreft het aantal personen, in deze sektor werkzaam, reeds het aantal personen in de industrie². Maar voor het merendeel voor de plattelandsgebieden zal de expansie van de werkgelegenheid in de eerste plaats moeten komen van de (verdere) industrialisatie, welke als gangmaker optreedt voor een vergroting van de werkgelegenheid in de diensten-sektor.

Maar economische groei van een volkshuishouding (waarvan we in deze studie uitgaan) houdt niet noodzakelijkerwijze in, dat steeds en in alle streken³ een situatie bestaat van een (nagenoeg) volledige werkgelegenheid en van een voldoende ruime absorptie-capaciteit van niet-agrarische sectoren (ook voor de opname van de personen die uit de landbouw afvloeien of zouden willen/moeten afvloeien). De Verenigde Staten met een min of meer chronische werkloosheid – van 5% of meer – gedurende een reeks van jaren (1958–1963) en met diverse 'depressed areas' en 'pockets of poverty' illustreren dit duidelijk. Met name in die streken, waar de niet-agrarische werkgelegenheid stagneert (of zelfs een contractie ondergaat) en de landbouwsektor nog een belangrijk deel van de beroepsbevolking omvat, zijn de voorwaarden voor een sanering van de landbouwstructuur bijzonder ongunstig: afvloeiing uit de landbouw is niet mogelijk of slechts onder veelal zeer ongunstige voorwaarden en omstandigheden^{4, 5}.

Het wegtrekken van vele personen (vooral in de produktieve leeftijd) uit de streek naar elders gaat gepaard met grote sociale kosten, schept allerlei sociaal-maatschappelijke problemen en gevaren en kan een ondermijning betekenen van de dorps- en plattelandsgemeenschap. 'In fact one of the most significant impacts of population decline in the community is its snowballing effect; decline generates further decline. The process is quite apparent: as population declines the community finds it an increasing burden to add new services and provide new amenities offered by a dynamic technology and

1. D. E. Hathaway, *Government and Agriculture*, pag. 354.

2. zie The O.E.C.D. Member Countries, *The O.E.C.D. Observer*, dec. 1964, pag. 20–22.

3. voor de afvloeiing uit de landbouw van grote betekenis: 'Farm people, by the nature of their occupation, are scattered geographically, with a very large portion of them considerably removed from major centres of employment. This means that their expected earnings from the alternative employment must be discounted by the costs of commuting or migrating to the place of normfarm employment' (D. E. Hathaway, o.c., pag. 359).

4. bovendien is er het ongunstige effect van zo'n situatie op de afzet van vele agrarische produkten in die streek.

5. begin 1965 werd in Frankrijk, in verband met de minder gunstige economische situatie in een aantal industriële bedrijfstakken, van regeringswege aan de hoofden van de landbouwdiensten in de departementen het consigne gegeven: 'ralentissez l'exode rural'; in de voorafgaande jaren was steeds geweest op de noodzaak van een snelle vermindering van de agrarische beroepsbevolking. Verg. *Le Journal de la France Agricole*, 1 april 1965, pag. 1.

creative culture . . . The most debilitating of all in this proces appears to be pessimism generated concerning the declining community's future. It is this pessimism which constricts investment of finances, manpower and enthusiastic leadership'¹.

Dit is in vele ontwikkelde landen een groot en acuut probleem, dat niet uit het oog verloren mag worden bij de beoordeling van het beleid van (hogere en lagere) overheden – b.v. in Zwitserland, Oostenrijk en verschillende westduitse Länder –, welke langs allerlei wegen trachten zoveel mogelijk agrarische bedrijven (als 'Vollerwerbsbetriebe' of als 'Zuerwerbs- oder Nebenerwerbsbetriebe') te handhaven. Een en ander houdt nauw verband met het vraagstuk van de kleine dorpen en gemeenten, welke zeker bij een daling van het inwoners-aantal hun 'leefbaarheid' geheel verliezen: 'Plus l'exode rural s'accroît, plus le nombre de petites communes vidées de leur substance s'accroît. Et plus difficile devient la vie de ceux qui se cramponnent dans les villages désertés. Il y là un cercle vicieux'².

Het zou ons echter te ver buiten het kader van onze studie voeren wanneer we verder ingingen op de gecompliceerde problematiek van de sociaal-economische ontwikkeling van achtergebleven plattelandsgebieden. Maar wel willen we duidelijk stellen dat een aanzienlijke afvloeiing uit de landbouw ('Landwirtschaftsflucht'), welke het karakter aanneemt van een massale vlucht uit de dorpen en van het platteland naar (soms verafgelegen) industrie-centra ('Landflucht'), o.i. niet een aanvaardbare ontwikkeling is, zeker niet in sociaal-maatschappelijk opzicht. Onder dergelijke omstandigheden zou er ook van een modernisering van de agrarische sektor – ondanks de aanmerkelijke vermindering van de arbeidsbezetting – veelal geen sprake zijn³.

Deze beschouwingen en positieve waardering betreffende de beleidsinstrumenten ten aanzien van onderwijs, voorlichting, niet-agrarische werkgelegenheid en regionale ontwikkeling hadden betrekking op de noodzakelijke vermindering van de agrarische beroepsbevolking en betroffen vooral de voorwaarden, waaronder de afvloeiing uit de landbouw zo goed mogelijk zou kunnen plaats vinden. M.a.w. ze hadden met name op het oog de personen, die de agrarische sektor verlaten of zouden willen of moeten verlaten. Men zou deze personen – om in fruitteelttermen te spreken – de 'wijkers' kunnen

1. M. J. Taves, Consequences of Population Loss in Rural Communities (*Labor Mobility and Population in Agriculture*, 1961, pag. 107; geciteerd uit: D. Hathaway, Government and Agriculture, pag. 369).

2. M. Bassi et D. Perrier-Daville, Faut-il tuer Monsieur le Maire? (*Le Figaro*, 10 okt. 1963; in Frankrijk hebben meer dan 60% van de bijna 38.000 gemeenten minder dan 500 inwoners en bijna 30% minder dan 200 inwoners!).

Verg. ook M. Clawson and R. B. Held, Demand for Rural Resources in the Context of Long-range National Needs, *J.F. Ec.*, dec. 1963, pag. 1031-1032.

3. W. A. Nicholls, Industrialization, Factor Markets and Agricultural Development, *Journal of Political Economy*, aug. 1961, pag. 319-340.

noemen in tegenstelling tot de 'blijvers', de personen die het agrarisch beroep hebben gekozen of kiezen. Zoals in de fruitteelt de 'wijkers' op een gegeven moment moeten verdwijnen teneinde betere groei- en produktiviteitskansen te bieden voor de 'blijvers', zou men als een functie van de afvloeiing van personen uit de landbouw kunnen zien het scheppen van ruimte, noodzakelijk voor de verhoging van de produktiviteit van hen die in deze sektor blijven.

Bij het streven van deze personen – waarbij we op de eerste plaats denken aan de agrarische ondernemers – naar het bereiken van een bevredigende inkomenspositie, kan van overheidswege langs verschillende wegen hulp worden geboden, onder meer door de hantering van moderne beleidsinstrumenten (zoals we deze in het begin van deze paragraaf omschreven), voorzover ze betrekking hebben op de 'blijvers' en wel speciaal op de huidige en toekomstige agrarische exploitanten. Deze instrumenten liggen vooral op het terrein van onderwijs, voorlichting, grondmobiliteit en gerichte financierings-hulp.

Geheel voorbij is de tijd dat boer of tuinder zijn bedrijf kon voeren door ongeveer hetzelfde te doen als de meeste collega's in zijn omgeving en voorzichtig af te wachten of bepaalde vernieuwingen, waartoe een of andere vooruitstrevende exploitant ('innovator') overging, al dan niet succes zouden opleveren. Iedere boer of tuinder moet nu echt ondernemer zijn en zelf allerlei beslissingen nemen en wel op basis van enerzijds de buiten zijn bedrijf liggende data (vooruitzichten met betrekking tot afzet en prijzen van de onderscheiden agrarische produkten, ontwikkeling van loonpeil, beschikbaarheid en prijzen van produktiemiddelen, kapitaal en kredietmarkt, e.d.) en anderzijds van de speciaal voor hem geldende omstandigheden (beschikbaar areaal, kwaliteit van de grond, ligging van bedrijf, arbeidsaanbod, vermogenspositie, eigen capaciteiten en interesse, enz.) M.a.w. hij zal zelf moeten nagaan hoe hij zijn bedrijf zo rendabel mogelijk, ook op wat langere termijn, kan maken en zelf moeten beslissen omtrent produktierichting, mate en richting van specialisatie, investeringen en financiering daarvan, arbeidsorganisatie, mechanisatie, beroep op loonwerkers, etc.

Het goed uitoefenen van deze functie van ondernemer (en bedrijfsleider, terwijl hij veelal ook nog een groot deel van de handenarbeid voor zijn rekening moet nemen) is bij de huidige gecompliceerdheid en dynamiek van de talrijke factoren, waarmee hij rekening moet houden, voor boer en tuinder een uiterst zware taak en opgave¹. Onontbeerlijk hiervoor zijn voorzieningen, welke aan de toekomstige agrarische exploitant – en zoveel mogelijk ook de

1. 'Considering the scale of the farm firm and decisions typically made by a labor manager who is not surrounded by a bevy of economists, operation research personel or management specialists' (E. O. Heady, Efficiency of the Farm Firm, *American Economic Review*, nr. 3, 1964, pag. 103). Heady gaat hierbij echter voorbij aan het feit dat in verschillende landen – ook in de U.S.A. – de agrarische exploitanten ook over vele mogelijkheden op het vlak van de voorlichting beschikken.

huidige exploitant – mogelijkheden bieden zich niet alleen op het landbouw-technisch terrein maar ook als ondernemer en bedrijfsleider te scholen en te bekwamen. Zulks vergt echter dat overal op het platteland goede mogelijkheden voor algemeen basisonderwijs beschikbaar zijn. Doch in die landen en streken, waar op onderwijsgebied nog een grote achterstand bestaat, zullen heel wat jaren moeten verstrijken voordat het ontwikkelingsniveau van de agrarische exploitanten – zeker van degenen die dit al enige tijd zijn – aanmerkelijk verhoogd kan zijn.

Maar de noodzaak, waarvoor de ondernemers staan, om zich (telkens) zo goed mogelijk aan te passen aan de veranderingen in de volkshuishouding, heeft ook met zich meegebracht dat de behoefte aan voorlichting op allerlei gebieden – buiten het landbouwtechnische – sterk is gegroeid. Hierin kan, en moet, vooral door de overheid en/of door het georganiseerd bedrijfsleven zelf worden voorzien. Deze voorlichtingsactiviteiten moeten niet alleen de normale exploitatie in het bedrijf – in zijn onderdelen en in zijn geheel – betreffen, waar het beschikbaar zijn van een 'goede bedrijfseconomische boekhouding van bijzonder grote betekenis is'^{1,2}. Voorlichting zal ook gegeven moeten worden omtrent de voor de verschillende groepen van bedrijven te verwachten consequenties van de sociaal-economische ontwikkelingen en beslissingen op het nationaal en internationaal terrein, en voorts waar mogelijk ook omtrent de momentele en te verwachten prijsontwikkeling van de onderscheiden producten³.

Maar de voorlichting, waaraan de boer en tuinder steeds meer behoefte krijgen, heeft ook en wellicht speciaal betrekking op diverse voor bedrijf en gezin belangrijke vraagstukken, waarvoor zij van tijd tot tijd komen te staan: moet en zo ja hoe een ingrijpende reorganisatie van het bedrijf worden doorgevoerd? moeten omvangrijke investeringen worden gedaan en relatief grote kredieten worden opgenomen? moet de weg van productie op contract worden ingeslagen? op welke wijze moet de beloning voor een medewerkend gezinslid worden geregeld? wanneer en hoe moet de overgave van het bedrijf worden geregeld? enz. enz.

De overdracht van bedrijven in het kader van de generatiewisseling, waarbij per jaar rond 3 % van het totale landbouwareaal betrokken is, staat op zich geheel los van de mobiliteit van de grond, zeker wanneer deze mobiliteit be-

1. verg. F. Hauenstein, Die Bauern brauchen Beratern., *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 dec. 1964, pag. 17.

2. Wanneer – zoals in Duitsland en Frankrijk het geval is – de wetgeving op het terrein van de belastingen, speciaal van de inkomstenbelasting, voor een groot deel van de agrarische bedrijven het voeren van een boekhouding niet voorschrijft, zal het feitelijke gevolg hiervan veelal zijn dat tal van exploitanten niet over een boekhouding beschikken, welke hun inzicht verschaffen kan in de economische gang van hun bedrijf en de onderdelen daarvan.

3. Naarmate de exploitanten meer ontwikkeld zijn, zal ook het niveau van de voorlichters hoger moeten zijn; hun mogelijkheden van voorlichting zullen immers snel inkrimpen, 'unless they can greatly upgrade the quality of information resources at the disposal of leading farm managers'. (E. O. Heady, *Efficiency of the Farm Firm*, o.c., pag. 104).

zien wordt vanuit het gezichtspunt der bedrijfsvergroting. Dan heeft de grondmobiliteit in feite alleen betrekking op de verkoop en verpachting (en ruiling) van landbouwgronden. De aktivering hiervan ('Landmobilisierung')¹, welke zich nu moet afspelen bij een gegeven en soms bij een geleidelijk kleiner wordend areaal, komt er dus op neer dat het opgeven van – de exploitatie van – gronden gestimuleerd wordt bij personen, die hetzij als eigenaar hetzij als pachter de gronden exploiteren². Zulks kan geschieden door bevordering van de afvloeiing uit de landbouw in het algemeen en via speciale, meer rechtstreeks op bedrijfsvergroting afgestemde voorzieningen, waarvan eerder melding werd gemaakt.

Men moet zich echter hoeden voor het te hoog stellen van de verwachtingen in deze: ook bij een actief beleid kan in het verloop van een beperkt aantal jaren niet een aanmerkelijk betere bedrijfsgrootte-struktuur bereikt worden, speciaal vanwege de volgende factoren:

- de afvloeiing uit de agrarische sektor heeft vooral betrekking gehad op landarbeiders en medewerkende gezinsleden (zgn. secundaire afvloeiing); daarnaast hebben vele kinderen van landarbeiders en agrarische exploitanten een beroep buiten de landbouw gekozen (zgn. primaire afvloeiing). Hierdoor komen echter op korte termijn geen gronden vrij, eventueel wel op langere termijn, wanneer de exploitant zijn bedrijf niet aan een van zijn kinderen kan overdragen;
- een deel, in diverse landen zelfs een groot deel van degenen, die naar een werkkring buiten de landbouw overgaan, houden hun bedrijf geheel of ten dele aan als 'Neben- oder Zuerwerbsbetrieb'. Ook in deze gevallen kan de generatiewisseling ertoe leiden dat dergelijke gronden voor andere exploitanten beschikbaar komen³;
- de stijging van de grondprijzen, welke in nagenoeg alle landen plaatsvindt – min of meer onafhankelijk van het niveau van de prijzen van agrarische produkten en de ontwikkeling van de agrarische inkomens – vormt op zich

1. verg. Fr. W. van Randow, Die Landmobilisierung als Schlüssel zur Verbesserung der Agrarstruktur, *Neue Kolonisation*, nov. 1964, pag. 246–250 (in de samenvatting noemt hij de grondmobilisering als de sleutel voor de verbetering van de landbouwstruktuur, hetgeen o.i. zeer overtrokken is).

2. Het zou ook mogelijk zijn de grondmobiliteit te vergroten via veranderingen in de pachtwetgeving, met name door het beschikkingsrecht van de verpachter aan minder beperkende bepalingen (met betrekking tot pachtduur, continuatierecht van de pachter, maximumpachtprijs, e.d.) te binden. Het is echter een geheel andere vraag of daardoor een gunstigere bedrijfsgrootte- en verkavelingssituatie tot stand zou komen; bovendien zouden dan de grote sociaal-economische voordelen van een goede pachtwetgeving zeker voor een groot deel verdwijnen.

3. We zien het verschijnsel van 'part-time farming' vooral als een overgangsverschijnsel, zoals M. Clawson en R. B. Held: 'This trend toward part-time farming may be largely a one generation adjustment to an oversupply of labor as to an inadequate size of farm. We doubt that the children of these part-time farmers will continue to farm while working elsewhere. If the non-farm job proves permanent there is likelihood that the small farm will become little more than a rural residence, if it not disposed of to be incorporated into another unit' (Demand for Rural Resources in the Context of Long-range National Needs, *J. F. Ec.*, dec. 1963, pag. 1028-29).

een faktor welke de mobiliteit van de grond verhoogt: 'capital gains resulting from competition for land do, however, help overcome immobility; the only way a person can realize these gains is to get out of farming'¹.

Maar de kruipende inflatie en de vrees voor inflatoire ontwikkelingen (zeker in landen met een 'inflatieverleden') remmen de verkoop van gronden af, ook bij eigenaars, die met de exploitatie van hun bedrijf ophouden²;

- de exploitanten, die – al of niet gestimuleerd door speciale faciliteiten – de eigen exploitatie van gronden staken, beschikken in het algemeen slechts over een betrekkelijk gering areaal;
- het beëindigen van het bedrijf en het afstoten van land door personen, die een andere werkkring hebben gekozen, kunnen gemakkelijk in botsing komen met allerlei belangen van sociaal-maatschappelijke aard, speciaal in streken waarin de niet-agrarische werkgelegenheid geen expansie te zien geeft (verg. pag. 170-171)³;
- daar waar – om welke economische, sociale of politieke redenen dan ook – van overheidswege speciale (financiële) hulp wordt geboden aan bergboeren en/of kleine bedrijven,⁴ aan vluchtelingen en verdrevenen,⁵ e.d., wordt de mogelijkheid van de totstandkoming van een betere bedrijfs-groottestructuur automatisch ingeperkt;
- of gronden, welke voor gebruik door andere exploitanten vrijkomen, al dan niet aangewend worden voor vergroting van bestaande bedrijven, zal – bij afwezigheid van toewijzings- of controleregelingen⁶ – in sterke mate afhankelijk zijn van het ontwikkelingsniveau en de gehele mentaliteit en instelling van de agrariërs (en derhalve ook van onderwijs en voorlichting).

De verbetering van bedrijfsgroote-structuur kan derhalve slechts een geleidelijk en langzaam verlopend proces zijn⁷. Maar dit proces zou geheel ge-

1. G. S. Tolley and B. M. Farmer, Factor Market Efficiency for Agriculture, *American Economic Review*, nr. 3, 1964, pag. 116.

2. met het oog hierop zal bij regelingen, welke het bevorderen van bedrijfsvergroting ten doel hebben, ook het beschikbaar stellen van grond via (langdurige) pacht moeten worden betrokken. Zie o.a. R. Schnieders, Durch Landmobilisierung zur gesunden Betriebe, *Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 30 juni 1964, pag. 139.

3. Interessant zijn in dit verband de discussies in Beieren naar aanleiding van een suggestie van minister-president Goppel de bedrijfsvergroting te bevorderen via de verlening van een 'Landabgabe-premie'. Zie hiervoor *Bayerisches Landwirtschaftliches Wochenblatt* van 7 nov. 1964 en volgende nummers, waarin zeer uiteenlopende reacties op dit voorstel te lezen zijn.

4. in vele landen van het westeuropese continent, maar b.v. ook in Groot-Brittannië (The Small Farmer Scheme) en de U.S.A. (Farmers' Home Administration).

5. speciaal in West-Duitsland.

6. naarmate echter deze regelingen de vrijheid van de betrokken personen wat betreft de keuze van koper of pachter inperken zullen veelal ook de daarbij optredende problemen en bezwaren groter worden.

7. ook in een land als de Verenigde Staten. Cijfers omtrent de ontwikkeling van de gemiddelde areaal-groote van alle landbouwbedrijven kunnen zeer misleidend zijn. Wanneer een aanmerkelijke vermindering van het aantal bedrijven vooral bestaat in een teruggang van het aantal bedrijven met weinig grond, wordt de gemiddelde oppervlakte per bedrijf – 'the statistical average farm' – beduidend groter zonder dat dit echter inhoudt dat de resterende bedrijven hun areaal noemenswaardig hebben vergroot, (verg. ook pag. 182-184).



blokkeerd worden wanneer, zoals soms wordt voorgesteld¹, een deel van de landbouwgrond terwille van een afremming of beperking van de produktie aan het agrarisch gebruik zou worden onttrokken. Terecht stelt o.i. Horring (voor Nederland, maar zijn uitspraak geldt ook voor vele andere landen en zeker voor gebieden met talrijke relatief kleine bedrijven): 'Daarentegen zou men m.i. het paard achter de wagen spannen, indien men inkrimping van het areaal landbouwgrond zou forceren om de produktie te verminderen. Dit zou de verhouding van aanwezige arbeidskrachten en grond weer verslechteren. In ons land vormen m.i. sub-marginale landbouwgronden een spookbeeld, dat voortkomt uit niet onderscheiden van sub-marginale bedrijven – die er wel zijn – en sub-marginale landbouwgrond (die er niet is)'².

Bij areaal-uitbreiding, zeker wanneer dit geschiedt via grondaankoop, zal de exploitant meer kapitaal in zijn bedrijf moeten investeren. Doch veelvuldiger zijn de gevallen waarin en de redenen waarom de kapitaalbehoeften van de agrarische bedrijven snel toenemen. De landbouw wordt een steeds kapitaalsintensievere bedrijfstak³. De aanwending van meer kapitaal per bedrijf en per arbeidskracht vloeit voort uit de noodzaak, waarvoor de ondernemers staan hun bedrijf te moderniseren en steeds aan te passen aan de bij en door economische groei der volkshuishouding veranderende omstandigheden (techniek, loonpeil, vermindering arbeidsbezetting, verhoging kwaliteit van produkten, voortgaande specialisatie en inschakeling in marktverkeer, enz.).

Tegenover deze snel groeiende behoefte aan kapitaal staat echter dat de aanzienlijke afvloeiing van personen uit de landbouw, speciaal ten tijde van de generatiewisseling, gepaard gaat met een aanmerkelijke afvloeiing van risicodragend kapitaal. Voor de exploitant, en vooral voor zijn opvolger op het bedrijf, is dit met name relevant voorzover het gaat om de afvloeiing van zijn kinderen, resp. broers en zusters. Bovendien stijgt ook bij boeren en tuinders, in samenhang met de welvaartstoename bij de niet-agrarische bevolkingsgroepen, het niveau van de financiële uitgaven in de gezinssfeer; daardoor wordt de ruimte kleiner voor besparingen ten behoeve van bedrijfsinvesteringen (nog afgezien van de gevallen waarin met het oog op gezinsuitgaven kapitaal aan het bedrijf wordt onttrokken).

In het licht hiervan (en vaak ook van diverse andere factoren, zoals laag niveau van en grote schommelingen in inkomens, grote structurele achterstand van bedrijf, snelle evolutie van de techniek, e.d.), is het begrijpelijk dat talrijke agrarische ondernemers geconfronteerd worden met problemen op het vlak van de bedrijfsfinanciering. Deze moet – zo is bij de in deze sektor

1. b.v. door J. A. Freseman Gratema, *E.S.B.* 12 sept. 1963, 3 april en 5 juni 1964, en door G. P. Hirsch, *Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern*, (discussie) pag. 253.

2. *Landbouw en landbouwpolitiek bij stijgende welvaart*, Preadvies Vereniging Nederlands Landhuishoudkundig Congres 1964, pag. 17.

3. verg. hoofdstuk III, § 1 onder b.

gebruikelijke ondernemingsvorm¹ althans de normale situatie – plaats vinden met behulp van het eigen vermogen van de exploitant en voorts door het aantrekken van niet-risico-dragend vermogen in de vorm van opgenomen leningen.

De basis van de financiering in het bedrijf wordt gevormd door het risico-dragend vermogen van de ondernemer (en zijn gezin) zelf². Maar bij tal van exploitanten vormt de beperkte omvang van het eigen vermogen – en van de mogelijke besparingen – een ernstig knelpunt bij de modernisering van het bedrijf. Weinschenck ziet dit zelfs als hét grote knelpunt: 'Die Kapitalbildung kann in der Mehrzahl der bestehenden Vollerwerbsbetriebe trotz der staatliche Hilfeleistung bei der Preisbildung, trotz Dünger- und Milchsubventionen und trotz der häufig genutzte Möglichkeit, die Investitionsrate in familienbäuerlichen Betrieben durch zeitweilige drastische Einschränkungen des Konsums zu erhöhen, als der wesentlichste, den Anpassungsprozess verzögerende Engpass betrachtet werden'³. Hoewel hieromtrent een wat meer genuanceerde opvatting alleszins te verdedigen valt, moet worden erkend dat een groot deel van de agrarische ondernemers niet in staat is de noodzakelijke of gewenste investeringen uit eigen middelen te financieren en derhalve de toevlucht moet nemen tot kredieten, vaak op betrekkelijk ruime schaal.

Het ligt uiteraard niet in onze bedoeling de gehele problematiek der financiering van de agrarische bedrijven aan de orde te stellen. We gaan ook voorbij aan de betekenis – met het oog op de financiering van land- en tuinbouw – van de fiskale regelingen⁴, van het instituut van de pacht⁵, van samenwerking tussen exploitanten met betrekking tot aanschaf en gebruik van machines en werktuigen, van de inschakeling van loonwerkersbedrijven, enz.

We schenken hier slechts aandacht aan het vraagstuk van de 'gerichte investeringshulp', 'die gezielte Investitionshilfe', welke in Duitsland⁶, maar

1. waarbij de functies van ondernemer, bedrijfsleider en verschaffer van het benodigd risico-dragend vermogen en veelal ook nog van leverancier van (een groot deel van) de arbeid, in één persoon gecombineerd zijn.

2. verg. Ph. C. M. van Campen, Financieringsmogelijkheden voor land- en tuinbouw, *Maandschrift Economie*, dec. 1964, pag. 119–131. In sommige gevallen kan het risico-dragend vermogen worden vergroot met name wanneer geëigende vormen van financiële samenwerking, speciaal tussen exploitant en familieleden (ouders, broers en zusters), kunnen worden gevonden en toegepast.

3. Die E.W.G. und der Strukturwandel der deutschen Landwirtschaft, *Ber. ü. Lw.*, juli 1963, pag. 219.

4. ten aanzien waarvan trouwens, zeker wat de land- en tuinbouwbedrijven betreft, bijzonder grote verschillen tussen de landen onderling bestaan.

5. hetwelk, bij het aanwezig zijn van een goede pachtwetgeving, voor vele exploitanten een zeer waardevol financieringsinstrument betekent. Een geforceerd streven naar 'boerenland in boerenhand' verscherpt de financieringsproblemen. Dit wordt o.i. wel eens uit het oog verloren, b.v. in Frankrijk door degenen die zich inzetten voor de hantering van maatregelen tegen een zgn. 'cumul de professions', waardoor niet-agrariërs sterk belemmerd zouden worden in de aankoop van landbouwbedrijven en -gronden.

6. we verwijzen, bij wijze van voorbeelden, slechts naar: R. Plate und E. Woermann, *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, pag. 75–76; G. Weinschenck, Die E.W.G. und der Strukturwandel der deutsche Landwirtschaft, *Ber. ü. Lw.*, juli 1964, pag. 219–224; G. Weinschenck, Probleme direkter Einkommensübertragungen, *Agrarw.*, aug. 1964, pag. 242–244 (gerichte Investitionsbeihilfen); H. G. Priebe, Die umstrittene Agrarförderung, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 jan. 1965, pag. 11.

*De hulp kan deze slechts effectief
als ze gegeven wordt op slechts een geleidelijk
paarje adas dat de in slechts redelijke line in i*

ook in vele andere landen al een zeer nuttig en onontbeerlijk overheidsinstrument ter verbetering van de agrarische structuur wordt aangemerkt. Hieronder verstaan we dan met name die (speciale) voorzieningen (in de vorm van kredieten, borgstelling, rentesubsidie of andere investeringssubsidies) waardoor van overheidswege aan individuele agrarische exploitanten hulp geboden wordt bij de financiering van de investeringen in het bedrijf, welke voor het handhaven of bereiken van een redelijke rentabiliteit noodzakelijk zijn.

Het hanteren van dit instrument zou (wanneer we het feit buiten beschouwing laten dat hiervoor grote bedragen nodig zouden zijn) betrekkelijk eenvoudig zijn, wanneer de overheid beschikte over een lijst van de bedrijven/exploitanten¹, waarop zij zou kunnen aflezen voor welke bedrijven/exploitanten overheidshulp (in welke omvang en vorm en onder welke voorwaarden) voor het doorvoeren van investeringen (en welke) zowel nodig als ook (nagenoeg zeker) effectief zou zijn, met het oog op het bereiken van het gestelde doel: een redelijke rentabiliteit, ook op wat langere termijn. In een dergelijke positie verkeert de overheid echter natuurlijk niet; zij zou dus op basis van zekere criteria en allerlei indicaties een selectie van en een differentiatie tussen de afzonderlijke bedrijven/exploitanten moeten toepassen en moeten beslissen welke wel en welke niet voor (bepaalde) overheidsfaciliteiten in aanmerking zouden komen.

Ten aanzien van de praktische mogelijkheden van een dergelijke selectie – welke essentieel is voor een ‘gerichte investeringshulp’ – staan we, zeker wanneer het gaat om het al dan niet toekennen van rechtstreekse investerings-subsidies aan agrarische exploitanten, erg gereserveerd, dit zelfs wanneer zou worden uitgegaan van de veronderstelling dat redelijke en hanteerbare criteria voor deze selectie gevonden zouden kunnen worden. Alleen al vanwege politieke en psychologische motieven zal het voor de overheid – en voor de politici in het algemeen – niet mogelijk zijn een zodanig selectiebeleid door te voeren dat een belangrijk deel van de bedrijven wordt uitgesloten ofwel op grond van het niet-nodig hebben (in verband met niveau van vermogen, rentabiliteit of inkomen, hoofdberoep, etc.) ofwel op grond van het niet-effektief zijn van de hulp (niet levensvatbaar zijn van het bedrijf, onvoldoende capaciteiten voor de ondernemer, niet verantwoord zijn van de voorgenomen investeringen, e.d.)².

Wanneer de overheid het principe van (individuele) subsidies voor bedrijfsinvesteringen zou aanvaarden, zullen de landbouworganisaties vrijwel steeds niet kunnen ontkomen aan de drang te ijveren voor een zo breed mogelijk gespreide ‘niet-discriminerende’ overheidshulp, opdat nagenoeg

*preek
voor
eigen
kerk*

1. We noemen bedrijf en exploitant beide omdat deze twee tezamen bepalend zijn met betrekking tot de levensvatbaarheid van het bedrijf, de behoefte aan en aard en omvang van investeringen, de noodzaak en mogelijkheden van kredietopname, enz.

2. verg. ‘Eine Investitionshilfe brauchen alle Betriebe’, *Deutsche Bauernzeitung*, 17 dec. 1964, pag. 1 en 3 (pleidooi van bondsdaglid D. Struve).

de grotere bedrijven!

alle bedrijven en exploitanten – ongeacht grootte en type van bedrijf, karakter van investeringen, capaciteiten, vermogen en inkomen en wellicht ook hoofdberoep van de exploitant – op een of andere wijze voor deze subsidies in aanmerking zouden komen. Bijzonder illustratief in dit verband zijn de discussies omtrent de besteding van de 380 miljoen DM, welke de duitse regering eind november 1964 als 'Investitionshilfe' aan de duitse landbouw heeft toegezegd¹.

Dergelijke zeer breed gespreide krediet- en investeringsfaciliteiten worden vaak niet alleen in duitse landbouwkringen maar ook elders² verdedigd met de stelling dat het merendeel van de agrarische bedrijven, welke een onvoldoende rentabiliteit hebben, levensvatbaar kan worden, met name door middel van intensivering (zgn. 'innere Aufstockung') en/of bedrijfsvergroting ('zgn. auszere Aufstockung'), mits ze maar voldoende hulp voor de financiering van de nodige investeringen ontvangen. Maar hierbij wordt geheel uit het oog verloren dat deze mogelijkheid slechts voor een deel van deze bedrijven bestaat en o.a. als voorwaarde heeft dat een ander deel van de bedrijven wordt gestaakt. Slechts daardoor immers kunnen én gronden én produktiemogelijkheden (speciaal in de dierlijke veredelingssector) vrij komen voor de noodzakelijke areaal-vergroting en intensivering van de resterende bedrijven³.

De verlening van investeringssubsidies op ruime schaal en zonder een scherpe selectie – en de moeilijkheden van de praktische doorvoering daarvan mogen niet onderschat worden – bergt het grote gevaar in zich dat vele exploitanten gestimuleerd worden tot het aanhouden van hun bedrijf, het doen van betrekkelijk omvangrijke investeringen en het opnemen van kredieten zonder dat redelijkerwijze verwacht mag worden dat langs deze weg het bedrijf, bij de dynamiek van techniek en loonniveau, in de komende jaren een bevredigende rentabiliteit zal opleveren⁴. Dit gevaar is bijzonder groot wan-

mm

1. Flachensubvention als Interimlösung, *Deutsche Bauernzeitung*, 21 jan. 1965, pag. 1; zie ook *Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 31 jan. 1965, pag. 3. Staatssecretaris Hüttebräuker spreekt ten aanzien van een dergelijke uitkering van 'mit der Gieszkanne über das Land gehen'. Het is duidelijk dat zó van een gerichte investeringshulp geen sprake kan zijn: de concurrentiepositie van de nederlandse land- en tuinbouw zou overigens door een dergelijke besteding van deze miljoenen in Duitsland nauwelijks verzwakt worden.

2. Ook in de U.S.A.: 'Emphasis on training low-income people to leave farming is a negative approach. What is really needed is much more credit at reasonable rates tot enable young people to enter the modern, highly capitalized business of farming and to enable perfectly fine farmers to expand their less economic operations into units which would return a fair standard of living (*National Farmers' Union Washington Newsletter*, 22 dec. 1961, pag. 1). Ook in Groot-Brittannië, verg. N.F.U., *British agriculture looks ahead* (pag. 19-20: improvement grants and small farmers' scheme).

3. verg. G. Weinschenck: 'Andererseits ist die Aufstockung und damit die Entwicklung zum Vollerwerbsbetrieb nur für einen Teil der Betriebe möglich, und zwar nur dann, wenn ein anderer Teil der Betriebe aufgegeben wird und die erforderliche Fläche für die Aufstockung zur Verfügung stellt' (Die E. W. G. und der Strukturwandel der deutschen Landwirtschaft, *Ber. ii. Lw.*, juli 1963, pag. 223.)

4. verg. Landbouwschap, *Rapport van de Werkgroep Landbouwbedrijfsgebouwen*, pag. 85, waar gewezen wordt op het gevaar van ondoelmatige investeringen, uitgelokt door premies, e.d.

neer het aantal bedrijven niet aanmerkelijk kleiner wordt en de voorzieningen op het terrein van onderwijs en voorlichting ten behoeve van de agrarische exploitanten ontoereikend zijn¹.

veel
wijzers

Het behoeft o.i. na de voorafgaande beschouwingen geen nader betoog dat via de hantering van moderne beleidsinstrumenten met betrekking tot onderwijs, voorlichting, (her)scholing, nationale en regionale expansie van werkgelegenheid, e.d., tal van agrariërs in staat gesteld worden hun inkomenspositie (en inkomenszekerheid) te verbeteren, mits ze van de zo geschapen mogelijkheden gebruik maken en uit de landbouw afvloeien, althans (ook) een niet-agrarisch beroep kiezen².

blijvers

Aanzienlijk gecompliceerder, en dientengevolge ook veel moeilijker te beantwoorden, is de vraag welke de effecten zijn van de moderne beleidsmiddelen op de positie van de 'blijvers', van degenen die – speciaal als ondernemer – in de agrarische sektor blijven of komen. Dienaangaande moeten we, o.a. vanwege het grote aantal agrarische bedrijven en de reusachtige verschillen in allerlei opzichten tussen de bedrijven en producenten onderling, ook hier volstaan met een aantal opmerkingen van min of meer algemene en globale aard³.

a. Inkomens-probleem

Ook bij een actief 'modern' structuurbeleid⁴ zullen aanzienlijke verschillen tussen de afzonderlijke agrarische bedrijven en exploitanten ten aanzien van rentabiliteit en inkomen blijven bestaan. Voor een deel van de bedrijven zullen, mede ten gevolge van de mogelijkheden door moderne beleidsmiddelen geboden, gunstige voorwaarden aanwezig zijn voor het bereiken van een zodanige produktiviteit dat de exploitant een bevredigend inkomen kan behalen. Een ander deel van de bedrijven zal hiertoe echter niet in staat zijn, omdat zij vanwege welke oorzaak dan ook (capaciteiten, leeftijd van exploitant; omvang van areaal, verkaveling, ligging, eigen vermogen; afzetstructuur, enz.) bedrijfsomvang en produktiviteit onvoldoende kunnen verhogen⁵.

1. verg. G. Heller, Der Bauernhof; Die Aussiedlung in der Praxis, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 febr. 1965, pag. 5.

2. mutatis mutandis geldt zulks ook voor kinderen van agrariërs, die hun bestaan buiten de landbouwsektor zoeken.

3. waarbij we ditmaal het ^{leem}probleem van instabiliteit en onzekerheid niet afzonderlijk behandelen.

4. het is overigens niet reëel ervan uit te gaan dat in alle landen en streken het structuurbeleid, in zijn verschillende onderdelen, op een even actieve wijze zal worden gevoerd en/of dat het op betrekkelijk korte termijn tot opheffing van alle grote knelpunten en gebreken van de agrarische structuur zou leiden.

5. verg. E. O. Heady, Progress in Adjusting Agriculture to Economic Change, *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1345-46, en het zgn. professoren-rapport, *Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*

Hierbij moeten o.m. de navolgende factoren in het oog worden gehouden:

1. de noodzakelijke aanpassingen van de landbouwsektor en van de afzonderlijke bedrijven vormen een continu-proces, dat niet in enkele jaren kan worden afgesloten. Dit proces gaat steeds voort: bedrijven, welke – eventueel door middel van ingrijpende veranderingen – vandaag en morgen een bevredigend inkomen opleveren, kunnen wellicht overmorgen, bij de snelle evolutie van de techniek en de voortdurende stijging van het loonpeil, achterop geraken;

2. met dit probleem worstelen o.a. vele oudere exploitanten op niet-grote bedrijven, vooral wanneer zij bij de bedrijfsvoering niet door een (goed geschoolde) zoon-opvolger worden bijgestaan¹. Voor dergelijke personen is het opgeven van het bedrijf vaak ook niet dé oplossing: 'the salvage value is low for a farmer whose education, experience, and dedication are to agriculture; having made his choice and spent a major part of his adult life as a farmer, he is reluctant or unable to leave, even in the face of low returns'²;

3. op een groot deel van de bedrijven is reeds of wordt spoedig het moment bereikt, waarop een (verdere) vermindering van de arbeidsbezetting uiterst moeilijk of in het geheel niet mogelijk is; één arbeidskracht minder zal vaak betekenen dat alleen de exploitant overblijft (of ook zelf moet afvloeien)³;

4. ook bij een voortdurende en aanzienlijke teruggang van de agrarische bevolking komt slechts een betrekkelijk geringe oppervlakte grond vrij en daarmee beschikbaar voor vergroting van en produktiviteitsverhoging op de resterende bedrijven. 'Heady points out that as labor moves out of agriculture, we will have a consolidation of units and a reduction of cost due to increased efficiency. The act of moving labor out, however, may not leave the remaining farmers in any better position unless they are able to acquire the land and capital resources to expand their operations'⁴;

5. een aanzienlijke vermindering van het aantal arbeidskrachten in de landbouw houdt geenszins in dat de omvang van de agrarische produktie beïnvloedend geringer zal worden dan anders het geval zou zijn geweest; deze

auf die Einkommensverhältnisse der Landwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, pag. 63–68 (Folgerungen für die Fortsetzung des Anpassungsprozesses im Hinblick auf die Betriebsgrößen-klassen).

1. verg. M. E. Wirth, Lifetime Changes in Financial Problems of Farmers, *J.F. Ec.*, dec. 1964, pag. 1193.

2. M. Clawson, Aging Farmers and Agricultural Policy, *J.F. Ec.*, febr. 1963, pag. 27.

Verg. ook H. Niehaus: 'Das Problem der altern Bauern verlangt dringend nach einer Lösung. Es sollen Wege gefunden werden, um die Altersversorgung zu verbessern und den Übergang des Bodens an Betriebe mit jungen aktiven Menschen zu erleichtern. Sozialpolitik muss hier in sinnvoller Weise mit Bodenpolitik verbunden werden' (Agrarpolitik zwischen Wunschbild und Wirklichkeit, *Agri Forum*, mei 1964, pag. 6).

3. verg. W. Brandes, Zur Gliederung der Produktionsmittel in der Landwirtschaft im Hinblick auf kurz- und langfristige Anpassung, *Ber. ü. Lw.*, sept., 1964, pag. 472–474.

4. H. J. Hildreth, Progress in Adjusting Agriculture to Economic Change, (discussion), *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1349. Grond is bovendien niet verplaatsbaar, zodat de exploitant, die zijn areaal wil uitbreiden, afhankelijk is van het vrijkomen van gronden, welke voor zijn bedrijf gunstig gelegen zijn.

afvloeiing kan dan ook niet beschouwd worden als een faktor, welke de verhouding tussen aanbod en vraag en daarmee de prijsvorming ten gunste van de producenten verbetert (zie verder onder b).

— We stippen hier slechts aan dat bij een voortdurende verkleining van de agrarische beroepsbevolking tal van bedrijven voor grote moeilijkheden op het vlak van de arbeidsvoorziening worden geplaatst¹ en dat ingrijpende veranderingen optreden in de leeftijd-samenstelling van deze bevolkingsgroep. In nagenoeg alle landen en gebieden met een omvangrijke migratie uit de landbouw neemt het aantal jongeren in de agrarische sektor snel af in tegenstelling tot het aantal ouderen². Een dergelijke ontwikkeling brengt o.a. met zich mede dat op de agrariërs in de actieve leeftijd een steeds zwaardere financiële last kan komen te rusten in verband met de verzorging van de ouderen. Dit zal met name het geval zijn wanneer de lasten van oudedagsvoorzieningen ten behoeve van boeren en/of landarbeiders (goeddeels) door de agrarische groep zelf moeten worden opgebracht³ (dit probleem doet zich ook voor in andere sectoren met een steeds verder gaande inkrimping van het aantal arbeidskrachten, zoals in de steenkolenindustrie).

De invloed van de vermindering van de agrarische beroepsbevolking en bedrijven op de inkomenspositie van degenen, die in de landbouw blijven, kan gemakkelijk sterk overschat worden. Zulks geschiedt nagenoeg automatisch wanneer gewerkt wordt met cijfers omtrent de ontwikkeling, over een aantal jaren, van het gemiddelde inkomen per agrarisch bedrijf of per agrarische beroepspersoon op basis van statistische gegevens betreffende de ontwikkeling van de aantallen agrarische bedrijven en beroepspersonen. Zodanige foutieve en misleidende conclusies zijn als het ware inhaerent aan model-rekeningen, waarbij de gehele landbouwsector van een land als één groot bedrijf ('de nationale boerderij', 'das Bundeshof') wordt beschouwd, en eveneens aan berekeningen, gebaseerd op de ontwikkeling van (het aandeel van) het agrarische inkomen (in het totale nationale inkomen) in relatie tot de ontwikkeling van (het aandeel van) de agrarische beroepsbevolking (in de totale beroepsbevolking).

1. de inschakeling van loonbedrijven kan in vele gevallen bijdragen tot verlichting niet alleen van financieringsproblemen, doch ook van moeilijkheden in de arbeidsvoorziening; hetzelfde geldt ten aanzien van allerlei vormen van samenwerking tussen exploitanten op het terrein van machines en arbeid.

2. verg. o.a. A. J. Rollwage, Zuviel alte, zuwenig junge; die europäische Landwirtschaft leidet unter der Überalterung, *Agri Forum*, juni 1964, pag. 23-26; E.E.G. *De werkgelegenheid in de landbouw in de landen van de E.E.G.*, Deel II, Serie Sociale Politiek, nr. 8, 1964, pag. 39-42; M. Clawson, Aging Farmers and Agricultural Policy, *J.F. Ec.*, febr. 1963, pag. 13-30.

3. verg. E. Rehwinkel: 'In beiden Falle, also bei den Staatszuschüssen zur Alterssicherung und zur Unfallversicherung, handelt es sich in erster Linie um die Übernahme der sogenannten alten Last durch die Staat. So erhalten zum Beispiel von den 360000 zur Zeit Altersberechtigten 256000 dieses Altersgeld, für die niemand Beitrag zahlt, weil die Höfe ausgelaufen sind. Man kann den anderen beitragszahlenden Landwirte nicht zumuten, dass sie diese 256000 mit durchschleppen (Die Entscheidung in Brüssel, *Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 15 jan. 1965, pag. 4).

Waar het gemiddelde levent forté-ge.

b.v.

Op een eenvoudige wijze is dit o.i. te illustreren aan de hand van de veronderstelling dat in het verloop van enige jaren b.v. 10% van de agrarische bedrijven verdwijnt doordat de exploitanten daarvan (en hun medewerkende gezinsleden) een niet-agrarisch hoofdberoep kiezen maar hun (klein) bedrijf als nevenbedrijf aanhouden. De statistische aantallen agrarische bedrijven en beroepspersonen nemen dan dienovereenkomstig af, terwijl de 'statistical average farm' in omvang toeneemt. Dit zou, ceteris paribus, tot gevolg hebben dat het statistisch gemiddelde inkomen per bedrijf of beroepspersoon in de landbouw beduidend gestegen is.

Op duidelijke wijze heeft o.i. J. V. Mc. Elveen het grote gevaar van het treffen van onverantwoorde conclusies aangetoond, welke verbonden zijn aan de hantering van dergelijke cijfers als maatstaf voor de ontwikkeling van de inkomens van de (resterende) agrariërs¹. We citeren uit zijn artikel het volgende:

'The total number of farms in the United States serves as the divisor for computing the arithmetic mean of a wide variety of income and resource data. As a result of decreases in the total number of farms, these averages, for the most part, have risen substantially. Average operators' net cash income per farm increased by a fifth during 1949-59 and showed a slight gain even after an adjustment for changes in the cost of living. These and related averages, however, convey the false impression that incomes of individual farmers have made similar gains. The rationale for this interpretation is that fewer farmers mean a larger farm resource base for those who remain in agriculture; thus, the income 'pie' can be divided into fewer pieces'.

'Actually, the income and farm resources that were contained in the farms that went out of agriculture, even if transferred to the farmers that remain, are too meager to affect appreciably either their farm resource base or their net income. To illustrate this point, the decrease of more than 1½ million in the number of farms marketing less than \$ 2,500 of farm products during 1949-59 was associated with a decrease of only \$ 1 billion in the value of farm products sold from this group. The decline in number of farms in all economic classes of less than \$ 10,000 decreased the value of farm products sold from these economic classes of farms by only \$ 2,5 billion. Due to the wide range and extreme right skewness of the farm income distribution, reductions in number of smaller farms over time can cause the mean income to increase even though incomes of the remaining farmers declined. All that is required is a greater proportionate decrease in number of farms (the denominator) than in farm income (the numerator).

Nevertheless, the reductions in the number of farms and of the farm population represent a measure of progress . . . What might be considered a general measure of progress for the agricultural industry, however, must not be

1. Farm Numbers, Farm Size and Farm Income, *J.F. Ec.*, febr. 1963, pag. 1-13.

misinterpreted as progress in income improvement by individual farmers'¹.

Uiterst grote voorzichtigheid is dan ook geboden bij de hantering van dergelijke cijfers – statistische gemiddelden ten aanzien van areaal per bedrijf, inkomen per bedrijf en per beroepspersoon, e.d. –, vooral omdat daarin geen rekening wordt gehouden met het onderscheid tussen vermindering van de arbeidsbezetting op de (resterende) echte agrarische bedrijven² en de teruggang van de agrarische beroepsbevolking ten gevolge van de keuze van een ander (hoofd-)beroep door exploitanten (en medewerkende gezinsleden) op bedrijven, waarna deze personen en bedrijven niet meer als agrarische beroepspersonen resp. bedrijven worden gerekend^{3, 4}.

Het komt echter nog menigmaal voor dat 'das gesundschrumpfen der Landwirtschaft', d.w.z. de noodzaak én de (ook voor de landbouw zelf) gunstige consequenties van een voortgaande vermindering van het aantal agrariërs en bedrijven worden beargumenteerd met behulp van dergelijke cijfers, met 'statistical series, which have given rise to a popular belief that the continuously decreasing number of farms accompanied by the consolidation and enlargement of farms, has raised the farm incomes of the farmers who remain'⁵. We wijzen in dit verband slechts op een uitgave van het Amerikaanse Ministerie van Landbouw⁶ en op een verklaring van (minister-president) G. Pompidou⁷. Aan het onvoldoende in acht nemen van genoemd onderscheid (ten aanzien van de vermindering van de agrarische beroepsbevolking) bij de berekening van het inkomen per agrarische werker is o.i. ook niet geheel ontkomen in de 'globale Modellrechnungen' van Plate en Woermann⁸ – hoewel zij zich dit wel enigermate bewust waren⁹ – en van het, sterk op de studie van deze auteurs gebaseerde, 'professoren-rapport'^{10, 11}.

Dat voorzichtigheid betracht moet worden wat betreft de invloed, welke

1. o.c., pag. 9–10.

2. welke gepaard kan gaan met een, wellicht aanmerkelijke, verhoging van produktiviteit, en een versterking van de rentabiliteitsbasis op de betreffende bedrijven.

3. bovendien wordt zo geen rekening gehouden met het – voor de 'blijvers' belangrijke – verschil of de 'wijkers' hun bedrijf – grond en produktie – aanhouden dan wel opgeven.

4. op dit onderscheid wordt terecht gewezen in de E.E.G.-publicatie, *De werkgelegenheid in de landbouw in de landen van de E.E.G.*, Serie Sociale Politiek, nr. 8, pag. 29.

5. J. V. Mc. Elveen, o.c., pag. 1.

6. *The Farm Income Situation*, U.S.D.A., juli 1964, o.a. pag. 43.

7. 'Mais je puis affirmer, pour répondre à certaines déclarations, que dès 1963, et par rapport à 1958, l'augmentation de revenu net, une fois déduites les charges courantes d'exploitation, était, *compte tenu évidemment de la diminution du nombre des exploitations*, de 35 % par personne active, et cela exprimé en francs constants. Les chiffres que je donne sont les chiffres officiels de la comptabilité nationale'. (Le bilan du plan de stabilisation, *Le Monde*, 10 sept. 1964, pag. 2).

8. *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, pag. 55–56.

9. zie b.v. voetnoot 17, pag. 19.

10. *Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik* ..., pag. 49 en 53–54; ook deze auteurs blijken niet geheel onkundig te zijn van dit bezwaar van de modelrekening (verg. pag. 69–70, en voor Priebe pag. 75).

11. verg. ook de bezwaren, welke G. Preuschen tegen deze modelrekeningen aanvoert in een schrijven aan Minister Schwarz naar aanleiding van het 'professoren-rapport' (dit schrijven is voor een deel opgenomen in de *Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 31 jan. 1963, pag. 16–17).

van de teruggang der agrarische beroepsbevolking op de inkomenspositie van de 'blijvers' uitgaat, blijkt ook uit het feit dat in de landen, waarin de absolute omvang van deze groep zeer sterk teruggelopen is en de agrarische beroepspersonen nog slechts een gering deel – kleiner dan 10% – van de totale beroepsbevolking uitmaken, zoals in het Verenigd Koninkrijk, de U.S.A., België en Zweden, de landbouwproblematiek en de behoefte aan een agrarisch inkomensbeleid geenszins verdwenen zijn.

b. Produktie-omvang

Dit houdt ten nauwste verband met de ontwikkeling ten aanzien van de omvang van de landbouwproduktie in deze en andere ontwikkelde landen: de agrarische produktie is in absolute zin en meestal ook per hoofd van de bevolking blijven stijgen ondanks de aanzienlijke teruggang van de agrarische beroepsbevolking:

TABEL 7
*Omvang agrarische produktie 1961/62–1963/64
t.o.v. 1934/38 en 1952/53–1956/57¹*

Gebied	absoluut		per hoofd van de bevolking	
	1934–38 = 100	1952/53–1956/57 = 100	1934–38 = 100	1952/53–1956/57 = 100
West-Europa	149	122	123	114
Noord-Amerika	166	112 ²	111	98 ²
Oceanië	158	130	106	109

De produktietoename³ heeft bij de geringe en nog verder dalende inkomens-elasticiteit van de vraag naar voedsel ertoe geleid dat de omvang van produktie en aanbod⁴, en soms ondanks een (vaak geforceerde) grotere afzet op markten van minder ontwikkelde landen, herhaaldelijk voor vele produkten aan de te ruime kant was in verhouding tot de koopkrachtige vraag. Bij de lage prijselasticiteit van de vraag en het karakter van de wereldmarkt veroorzaakte dit vaak zeer lage prijzen op de internationale markten en ook op de

1. ontleend aan F.A.O., *The State of Food and Agriculture 1964*, pag. 16. Hierbij moet worden aangetekend dat vóór de oorlog de agrarische produktie de koopkrachtige vraag overtrof.

2. in dit gebied zijn grote voorraden van diverse landbouwprodukten aanwezig en waren – althans in de U.S.A. – programma's in uitvoering gericht op beperking van de agrarische produktie (verg. hoofdstuk V, § 4, pag. 118 e.v.).

3. voor diverse produkten soms vergezeld van een verruiming van het aanbod uit andere landen.

4. in diverse landen, speciaal in de V.S., worden door de overheid aanzienlijke hoeveelheden van bepaalde produkten buiten de markt gehouden; maar deze voorraden oefenen toch een invloed op de marktprijzen uit.

nationale markten, voorzover de overheid in de betreffende landen zulks niet in het kader van het agrarisch markt- en prijsbeleid verhinderde.

De toepassing van de moderne beleidsinstrumenten op het terrein van onderwijs en voorlichting en van (min of meer gerichte) financieringshulp werkt over het geheel genomen een (verdere) expansie van de landbouwproductie in de hand. Er zullen ongetwijfeld exploitanten zijn die daardoor gedrongen worden in de richting van de extensivering van hun bedrijf. Maar voor het overgrote deel zullen de exploitanten, die in de landbouw blijven, bij betere voorzieningen op het vlak van (niet-landbouwtechnisch) onderwijs en voorlichting en bij het beschikbaar zijn van financieringsfaciliteiten in staat zijn en meestal ook geprikkeld worden tot het opvoeren van de produktie¹.

Van de activiteiten tot vergroting van de mobiliteit van de grond gaat o.i. geen noemenswaardige tendens uit in de richting van een vermindering van de produktie. Weliswaar zullen degenen, die ertoe gebracht worden (een deel van) hun grond af te staan, gemiddeld genomen per oppervlakte-eenheid een hoge produktie hebben gehad. Doch daar staat tegenover dat de gronden veelal ter beschikking komen van jonge en/of meer capabele exploitanten, die de gronden op een zeker even intensieve wijze zullen exploiteren als hun voorgangers.

Afvloeiing van personen uit de landbouw en vermindering van de agrarische beroepsbevolking, welke door allerlei activiteiten en voorzieningen van overheidswege kunnen worden gestimuleerd, vormen op zich genomen een faktor welke remmend werkt op (de expansie van) de produktieomvang. Maar ook gezien vanuit dit gezichtspunt – het effect van afvloeiing op het produktievolume – maakt het veel verschil uit welke arbeidskrachten de landbouw verlaten en op welke bedrijven de arbeidsbezetting geringer wordt:

– de teruggang van het aantal (meestal oudere) agrarische ondernemers zal over het algemeen niet leiden tot een beduidend kleiner produktievolume, omdat deze personen (of hun gezinsleden) hun agrarische produktie niet of slechts ten dele zullen staken en/of de vrijkomende gronden vaak op even intensieve wijze geëxploiteerd zullen worden door anderen;

– afvloeiing van arbeidskrachten – vreemde of tot het gezin van de exploitant behorend, vaste of seizoenarbeiders –, werkzaam op bedrijven met een betrekkelijk geringe produktie per man (ten gevolge van overbezetting met arbeidskrachten, lage mechanisatiegraad, enz.), zal wat de produktieomvang betreft vaak op korte termijn worden opgevangen doordat de (resterende) arbeidskrachten harder en langer werken en vooral door een betere arbeidsorganisatie en mechanisatie²;

1. vooral omdat het bereiken van een hogere produktiviteit en verbetering van rentabiliteitsbasis nagenoeg steeds vergen dat produktie en omzet per bedrijf worden vergroot.
2. inbegrepen de vervanging van paardentruktie door mechanische traktie, waardoor de produktie voor de markt toeneemt, het beroep op loonwerkbedrijven en het afstoten van werkzaamheden (mengen van veevoeder, verwerking van produkten, aankoop en afzet, etc.), tot nog toe door eigen arbeidskrachten verricht, naar andere sectoren.

– een vermindering van de arbeidsbezetting op bedrijven met reeds een relatief grote produktie per man kan echter wel tot gevolg hebben dat de produktieomvang geringer wordt dan ze anders zou zijn geweest.

Bij de behandeling van de invloed van het prijs- en inkomensbeleid op de produktie-omvang wezen we reeds¹ op de gebrekkige kennis ten aanzien van de agrarische supply-response: de reacties – in richting, mate, tempo en wijze – van de agrarische producenten op veranderingen, welke zich in de verschillende voor hen relevante data voordoen. We wezen er ook op dat in deze sektor met zijn groot aantal kleine bedrijven, ieder met zijn eigen omstandigheden en mogelijkheden, de reacties van de onderscheiden exploitanten sterk uiteen kunnen lopen².

Dit geldt ook met betrekking tot de supply-response in relatie tot wijzigingen (hier met name een vermindering) van de arbeids-input: de reactie van de afzonderlijke agrarische exploitanten en van de gehele landbouwsektor (wat het produktievolume betreft) op verkleining van de arbeidsbezetting. Terecht stelt D. G. Johnson 'that the output effect of reducing the farm labor input depends upon the circumstances prevailing prior to the reduction'³. Voorzover in de landbouw bepaalde produktiefactoren – met name arbeid en kapitaal, vooral in de vorm van machines, werktuigen, paarden – slechts ten dele benut worden, kan via een meer volledige benutting hiervan een vermindering van het arbeidsaanbod worden opgevangen zonder dat de produktieomvang kleiner wordt. Onder meer ten gevolge van de crisis van de jaren dertig en (althans in vele landen ook) van het feit, dat de grote vraag van de niet-agrarische bedrijfstakken naar arbeidskrachten uit de landbouw pas in de loop van het vorige decennium inzette, en mede onder invloed van de vele en snelle verbeteringen in technische hulpmiddelen ten dienste van de agrarische produktie, bestond tot voor betrekkelijk weinig jaren in alle ontwikkelde landen een situatie van een 'great surplus-capacity, or underemployment, of specific capital and labor resources in agriculture'⁴.

Wanneer een groot deel van het agrarische produktie-apparaat zwaar onderbezet is (hetgeen ook nu nog in vele gebieden het geval is) kan niet verwacht worden dat een zelfs aanmerkelijke inkrimping van het aantal arbeidskrachten een geringere produktie-omvang (dan zonder de afvloeiing) met zich zal brengen⁵. Dit zeker niet wanneer – hetgeen o.i. in dit verband noodzakelijk is – rekening wordt gehouden met de ruimere en versnelde toe-

1. hoofdstuk V, § 2, pag. 86 e.v.

2. verg. Th. W. Schultz: 'For reasons already mentioned, most of the aggregate agricultural production functions offer mainly fancy projections of unknown reliability when it comes to economic policy and decisions' (Changing Relevance of Agricultural Economics, *J.F. Ec.*, febr. 1964, pag. 1011).

3. Output and Income Effects of Reducing the Farm Labor Force, *J.F. Ec.*, nov. 1960, pag. 796.

4. E. O. Heady, Progress in Adjusting Agriculture to Economic Change, *J.F. Ec.*, dec. 1957, pag. 1344.

5. tenzij de afvloeiing het karakter aanneemt van een massale landvlucht en het betreffende gebied als het ware aan zijn lot wordt overgelaten.

passing van arbeidsbesparende produktiemiddelen en -methoden¹, waartoe exploitanten overgaan uit hoofde van of met het oog op de vermindering van hun arbeidsbezetting.

Het isoleren van het (rechtstreekse en indirecte) effect van een kleinere arbeids-input op het totale agrarische produktievolume van een land of gebied is o.i. niet mogelijk, zulks vooral vanwege de veelheid van de elkaar beïnvloedende en dynamische factoren, welke tezamen bepalend zijn voor de produktieomvang, en vanwege het grote aantal en de grote verscheidenheid van de bedrijven². Wel kan o.i. gesteld worden dat, naarmate in een land of gebied het aantal arbeidskrachten en de omvang van de onderbezetting³ in de agrarische sektor kleiner zijn geworden, ook steeds meer de voorwaarden vervuld worden waarbij een verdere aanmerkelijke vermindering van de agrarische beroepsbevolking op zich genomen in de richting van een verkleining van de totale landbouwproduktie zal werken⁴.

Dit houdt echter geenszins in dat dan de agrarische produktie zal dalen doch slechts dat zij lager zal zijn dan zonder deze afvloeiing uit de landbouw het geval zou zijn geweest. Nagenoeg alle ramingen, prognoses of projecties met betrekking tot de ontwikkeling van de agrarische produktie in (de) ontwikkelde landen⁵ monden uit in een voortgaande expansie van het produktievolume. Hierbij wordt steeds ervan uitgegaan dat de eventuele negatieve invloed van een geringere arbeidsbezetting op de produktie-omvang (meer dan) gecompenseerd zal worden door – het nagenoeg automatische proces⁶ van – de stijging van de rendementen (bruto-opbrengsten) per ha en per dier, welke stijging vooral het gevolg is van de technologische vooruitgang, verbetering van kennis en aanwending van meer kapitaal. Evenmin wordt in de ‘modelberekeningen’ van Plate en Woermann⁷ en van het zgn. professoren-rapport⁸ voor Duitsland een relatie gelegd tussen de omvang van de agrarische produktie en de mate, waarin het aantal agrarische arbeidskrachten terugloopt. Ook in het vijfde plan van Frankrijk wordt een stijging van de agrarische produktie voor 1965-1970 voorzien (van 3,4 % per jaar) bij een vermindering

1. en met de aankoop van grotere hoeveelheden veevoeder, wanneer de eigen voederproduktie wordt ingekrompen in verband met de kleinere arbeidsbezetting.

2. verg. pag. 86–87.

3. rekening houdend met de mogelijkheden van arbeidsbesparende machines en methoden bij het bestaande niveau van de techniek.

4. D. G. Johnson, Output and Income Effects of Reducing the Farm Labor Force, *J.F. Ec.*, nov. 1960, pag. 784–788.

5. zoals F.A.O./E.C.E., *European Agriculture in 1965* (1961); F.A.O., *Productions Agricoles, projections pour 1970* (1962); E.E.G., *Ontwikkeling van de produktie en de consumptie van voedingsmiddelen in de Zes landen van de E.E.G. (1956–1965)*, studie nr. 2, Serie landbouw, 1960; E.E.G. *De gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten; 'prognoses 1970'*, studie nr. 10, Serie Landbouw, 1963; R. O. Rogers and G. T. Barton, *Our Farm Production Potential 1975*, *Agr. Info. Bull. nr. 233*, U.S.D.A., 1961.

6. E.E.G., *De gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten; 'prognoses 1970'*, pag. 33.

7. *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*.

8. *Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik* . . .

van de aktieve agrarische bevolking met minstens 3 % per jaar^{1, 2}. Hetgeen the Agricultural Committee on National Policy (van de National Planning Association) einde 1963 stelde in een verklaring betreffende de grote betekenis van economische voorspoed in de niet-agrarische sectoren voor de landbouw, had weliswaar betrekking op de situatie in de U.S.A. maar geldt o.i. ook voor de andere ontwikkelde landen:

'Proposals have been made for improving education of farm youth for non-farm work and for subsidies and other aids to encourage transfer of farm people to other occupations. Such programs would be helpful in meeting human adjustment needs. However, they should not be looked upon as a solution to the farm surplus problem. Even with full employment in the economy, the farming industry would be troubled with supply-demand imbalance, as a result of swiftly rising productivity, rapid substitution of capital for labour, slow growth of demand for farm products, and little response of consumer demand to food price changes. Farm price and production stabilization could be more easily accomplished with full employment. But full employment in itself would not be a cure-all for farm problems. We believe it is an illusion to expect that any quick reduction of the farm work force would end the need for price and production stabilization programs'³.

c. Efficiency-vraagstuk

(verhoging)

Ten aanzien van de uitwerking van de moderne beleidsmiddelen op de ontwikkeling van efficiency en produktiviteit menen we na de voorafgaande beschouwingen kort te kunnen zijn, dit ook omdat we ook deze instrumenten hoofdzakelijk bezien vanuit de agrarische problematiek. Met name door de overheidsaktiviteiten, welke het ontwikkelingspeil en de aanpassingsbereidheid van de agrariërs – en hun kinderen – verhogen en de afvloeiing uit de landbouw bevorderen en in goede banen leiden, worden gunstige voorwaarden geschapen voor de opvoering van de produktiviteit in de agrarische sektor en in de gehele volkshuishouding. Overheidsvoorzieningen, gericht op vergroting van de grondmobiliteit en vergemakkelijking der financiering van investeringen op de landbouwbedrijven, kunnen tot produktiviteitsverhoging leiden, doch zulks zal in grote mate afhankelijk zijn van de concrete vormen waarin de instrumenten worden gehanteerd. We volstaan in dit verband overigens met de volgende opmerkingen:

1. Les grands objectifs du V^e Plan, *Le Monde*, 25 sept. 1964, pag. 2-5, en 26 sept. 1964, pag. 20-21 (waar ook melding gemaakt wordt van de visie van de 'Groupe 1985', welke voor 1985 voorziet: 'une agriculture dont la production sera doublée tandis que ses effectifs seront réduits de moitié').

2. Wanneer H. G. Schlotter de 'paritätsnormative' afvloeiing uit de landbouw tracht te berekenen, gaat hij dan ook uit van een economie met een belangrijke agrarische importbehoefte en beschouwt hij de omvang van de import als sluitstuk (Die Paritätsnormative Abwanderung aus der Landwirtschaft) *Ber. ii. Lw.*, dec. 1959, pag. 737-744.

3. The Importance of Full Employment to Agriculture, *World Agriculture*, jan. 1964, pag. 16.

→ landarbeiders en kleine boeren

1. de afvloeiing uit de landbouw betreft over het algemeen personen die (gemeten met de maatstaf van de gemiddelde produktiviteit per man in de landbouw) een geringe produktiviteit bereiken¹. We denken hierbij speciaal aan arbeidskrachten die overtollig, althans onderbezet zijn tengevolge van (of dit zouden zijn bij) de toepassing van moderne arbeidsbesparende technieken en methoden op de betreffende bedrijven en daarnaast aan personen op bedrijven met een kleine produktie-omvang.

2. mede daardoor zal de overgang van personen uit de agrarische bedrijfstak naar andere sectoren als regel inhouden, dat zij daar een hogere produktiviteit zullen hebben dan wanneer zij in de landbouw waren gebleven of terechtgekomen². We moeten hierbij echter opmerken dat men voorzichtig moet zijn met het maken van vergelijkingen omtrent het produktiviteitsniveau van deze personen³ in en buiten de landbouw. Het zou o.i. niet juist zijn een dergelijke vergelijking te maken door tegenover elkaar te stellen aan de ene kant de landbouw zonder inkomens- en prijsbescherming, dus (nagenoeg) volledig overgeleverd aan de wet van vraag en aanbod en aan de grillen van de wereldmarkt, en aan de andere kant de overige sectoren met de bescherming, welke zij in welke vormen dan ook via de overheid en/of door eigen machtspositie genieten.

3. de in economisch opzicht meer optimale verdeling van de produktiefactoren – vooral teweeggebracht door de migratie uit de landbouw – en de verhoging van de kwaliteiten en capaciteiten van arbeidskrachten (zowel van de 'wijkers' als van de 'blijvers') dragen in grote mate en langs verschillende wegen bij tot de vergroting van het nationaal produkt en de verhoging van de ationale produktiviteit⁴. Deze nationaal-economische voordelen zullen vaak des te groter zijn naarmate het economisch groeiproces gepaard gaat met een krappe of zelfs overspannen arbeidsmarkt (een situatie welke in diverse west-europese landen geen ongebruikelijk verschijnsel is).

4. de verkleining van de agrarische arbeidsbezetting en de verhoging van bekwaamheid en aanpassingsvermogen en –bereidheid van de agrariërs zijn, in hun onderlinge wisselwerking, uiterst belangrijke factoren waar het gaat

1. of – voorzover het jeugdige personen betreft – zouden bereiken wanneer ze in deze sektor zouden gaan werken.

2. op grond hiervan concluderen G. S. Tolley en B. M. Farmer, wanneer ze de efficiency van de landbouw aan de orde stellen: 'Virtually all measures to speed labor mobility adjustment can be recommended except indiscriminate lowering of prices which through capital losses and forcing to the wall income-rise might be effective'. (Factor Market Efficiency for Agriculture, *American Economic Review*, nr. 3, 1964, pag. 118).

3. mutatis mutandis geldt dit ook ten aanzien van de (relatieve) produktiviteit van de personen, die in de landbouw blijven, en van de overige voor de agrarische produktie aangewende produktiefactoren.

4. verg. L. J. Tweeten and J. S. Plaxico, Long-run Outlook for Agricultural Adjustments Based on National Growth, *J.F. Ec.*, febr. 1964, (spec. pag. 41-45: national growth and agricultural productivity).

om de verklaring van de aanmerkelijke en voortdurende stijging van de produktiviteit van de agrarische bedrijfstak¹.

5. het is – zoals we reeds meermalen opmerkten – vanzelfsprekend dat de mogelijkheden en de prikkels, welke van de moderne beleidsinstrumenten uitgaan, wat betreft de opvoering van efficiency en produktiviteit, zeer verschillend zijn voor de landbouwbedrijven in de onderscheiden streken en voor de afzonderlijke bedrijven en agrariërs².

6. de stimulering van de grondmobiliteit heeft tot gevolg dat een aantal exploitanten in staat gesteld wordt bedrijfsomvang en produktiviteit te verhogen. Vanuit algemeen economisch oogpunt bezien is het van grote betekenis of degenen, die hun grond afstoten en hun agrarische produkties inperken of geheel opgeven, al dan niet ingeschakeld blijven in het productieproces en ook of de prikkel tot grondafgifte (zoals een bedrijfsbeëindigingsvergoeding) al dan niet gerelateerd is aan de omvang (en hoedanigheden) van het areaal dat voor andere exploitanten vrijkomt³.

7. aangezien de modernisering van de agrarische bedrijven belangrijke kapitaalsinvesteringen vergt en de hiervoor benodigde middelen veelal niet of slechts voor een gedeelte via de weg van zelffinanciering beschikbaar zijn, kan overheidshulp op dit terrein een belangrijke voorwaarde zijn voor de doorvoering van de gewenste aanpassingen en zo voor het bereiken van een hoger produktiviteitsniveau. We denken dan met name aan (de combinatie van) die overheidsvoorzieningen en -aktiviteiten welke gericht zijn op het beschikbaar komen/zijn van een kredietwezen en kredietmogelijkheden, aangepast aan de behoeften van land- en tuinbouw, op een goede voorlichting aan de exploitanten met betrekking tot bedrijfsovername, investeringen en kredietopname, op het stimuleren van bedrijfseconomische boekhoudingen, e.d. Ingeval van verdergaande voorzieningen, zoals in de vorm van rentesubsidies en speciaal van zgn. investeringsubsidies, zal echter bijzonder voorzichtig te werk gegaan dienen te worden om te voorkomen dat deze voor een beduidend aantal exploitanten aanleiding zouden zijn tot het doen van investeringen en het aangaan van leningen, welke niet voeren tot een produktiviteit (en rentabiliteit) op een voldoende hoog niveau, ook op wat langere termijn.

1. verg. o.a. W. H. H. Morris and J. E. Kadler, An Evaluation and Perspection of Output per Man in Agriculture, *J.F. Ec.*, dec. 1963, pag. 1007–1011, en A. Simantov, Agriculture in a growing economy; the experience of the O.E.C.D. countries, *The O.E.C.D. Observer*, febr. 1964, pag. 29–35.

2. verg. o.a. W. von Urff, Anpassungsmöglichkeiten in den Betriebsgrößen, en P. Meimberg, Regionale Anpassungsprobleme, *Anpassung der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen*, Ber. ü. Lw., 176. Sonderheft, 1963, pag. 237–271 en 272–282. 3. J. Horring, De beëindigingsvergoedingsregeling in de landbouw, *E.S.B.*, 20 januari 1965, pag. 62–64.

SLOTBESCHOUWING

Zijn studie omtrent de positie van de landbouw in een expanderende economie ving Schultz aan met de volgende stelling: 'When the agricultural sector and the rest of the economy become maladjusted as a consequence of the process of development and it becomes necessary to transfer many resources into agriculture, a food problem usually puts in its appearance. When it becomes necessary to transfer many resources out of agriculture, a farm problem is likely to arise'¹. In de loop van de na-oorlogse jaren is in alle ontwikkelde landen van het noordelijk continent de landbouw in het proces van economische groei, 'die Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft'², een bedrijfstak gebleken, welke bij voortduring en zonder dat het einde hiervan in zicht is een deel van zijn produktiefactoren (arbeid) moet afstoten.

Deze noodzaak van een steeds verdere inkrimping van de arbeidsbezetting, welke haar oorsprong vooral vindt in de stagnatie van de vraag naar agrarische produkten en de technologische vooruitgang met de daaruit voortvloeiende ruime mogelijkheden van produktiviteitsverhoging, in een sektor welke in elk land het overgrote deel van het territoire bestrijkt én de, althans in vele opzichten, eigegeaardheid van de agrarische bedrijfstak en starheid van de landbouwstructuur hebben gevoerd tot het ontstaan van een min of meer specifieke agrarische problematiek in de ontwikkelde volkshuishoudingen, welke we in het voorafgaande hebben trachten te omschrijven en te analyseren.

Deze problematiek bestaat o.a. in een tot nog toe blijkbaar onafwendbare ontwikkeling van produktie en aanbod, welke zeker voor diverse produkten vaak aan te ruime kant is in verhouding tot de koopkrachtige vraag en het probleem van agrarische overschotten heeft opgeroepen – 'the pleasure of surpluses'³, dat tal van minder ontwikkelde landen niet kennen. Maar 'für die Landwirtschaft der westlichen Industriestaaten bedeutet das: die unbewältigten Probleme der Überfluszwirtschaft oder auch nur der Furcht vor drohenden Überschüssen sind einer der Hauptgründen, durch die sie in die heutige Existenzkrise manövriert worden ist'⁴.

Tegen deze achtergrond – het gevaar van een overvloedig aanbod met een

1. *The Economic Organization of Agriculture* (Part I: Economic Development and Agriculture), 1953, pag. 3.

2. R. Plate und E. Woermann, 1962.

3. E. D. Heady, *Agricultural Policy under Economic Development*, pag. VIII.

4. Heinz Krohn, Das unbewältigte Problem der Überfluszwirtschaft; die Landwirtschaft als Testfall, *Agri Forum*, no. 3, 1964, pag. 16.

daaruit voortspruitende druk op de producentenprijzen (tenzij de overheid interviert) – moet het aanpassingsproces zich voltrekken van de landbouwsektor en -bevolking aan de vele en vaak dynamische ontwikkelingen van technische, economische en maatschappelijke aard in volkshuishouding en -gemeenschap. Het gaat hier om een proces van veranderingen en aanpassingen op allerlei terreinen, dat ook zonder de constante dreiging van een te ruime produktie op tal van moeilijkheden stuit, talloze en dikwijls zeer ernstige spanningen veroorzaakt en niet in een betrekkelijk korte tijd kan worden voltooid doch integendeel gedurende een lange reeks van jaren aan de gang zal blijven. Dit houdt onder meer verband met het grote aantal kleine bedrijven in deze sektor, de innige samenhang tussen bedrijf en gezin, de sterke gebondenheid aan grond en natuur, de grote verschillen in omstandigheden van streek tot streek en van bedrijf tot bedrijf, het dikwijls snelle tempo van economische expansie, enz.

Geconfronteerd met de vele moeilijkheden en problemen, welke algemene economische groei en welvaartsstijging voor de agrarische bedrijfstak en bevolking teweeg brengen, zag de overheid zich overal, en wel in toenemende mate, gedwongen tot ingrijpen, tot het voeren van een beleid met betrekking tot de landbouw. Hierbij zijn echter steeds doelstellingen van uiteenlopende aard in het geding, zoals: het verlenen van een inkomens-bescherming aan de agrariërs; het verzekeren van een ruime voorziening der bevolking met voedsel tegen niet te hoge prijzen; het handhaven van handelspolitieke relaties; de verdediging van diverse sociaal-maatschappelijke waarden; de bevordering van produktiviteitsverhoging en structurele aanpassingen, etc. De afzonderlijke doeleinden kunnen, evenmin als op andere terreinen van het overheidsbeleid, tegelijkertijd op een optimale wijze worden verwezenlijkt.

Het aanwezig zijn van meerdere doelstellingen, welke worden nagestreefd, de dynamiek van de algemene ontwikkelingen en de gecompliceerdheid van de agrarische problematiek maken de keuze van de te hanteren middelen tot een uiterst moeilijke opgave. Bovendien, en hierop zijn we in onze studie uitvoerig ingegaan, zijn de verschillende beleidsinstrumenten beperkt en soms zeer beperkt in hun mogelijkheden en uitwerkingen, bezien vanuit het oogpunt de agrarische problematiek tot een oplossing te brengen, en zijn aan nagenoeg alle instrumenten van beleid naast gunstige ook minder gewenste of zelfs ongunstige aspecten en konsekwenties verbonden.

De konklusies, waartoe wij in onze studie kwamen, en de ervaringen, in de ontwikkelde landen met de hantering van de verschillende beleidsinstrumenten opgedaan, bevestigen de juistheid van een uitspraak van G. E. Bradow (en met dit citaat willen we onze beschouwingen besluiten): 'It is the beginning of wisdom in farm policy to recognise that no perfect solution exists'.¹

1. In Search of Principles of Farm Policy, *J. F. Ec.*, dec. 1962, pag. 1147.

* answer
reply

SUMMARY

In recent years the industrialised countries of North America and North-Western Europe experienced a long-run annual rate of economic growth and consequently a rise of per capita income as never before in history. At the same time, however, a major 'agricultural problem' emerged, which in many respects differs greatly from the farm problem in the thirties and also from the agricultural and food problems most other countries are confronted with today. The nature and magnitude of the difficulties, all developed economies of the northern continent encounter in the sphere of agriculture, are closely linked and intertwined with the stage of economic development already reached and the dynamic process of further economic growth. Governments could not follow a policy of non-intervention and 'laissez-faire'; they had, for a number of reasons, to undertake special programs to improve the income opportunities for farm people and to facilitate agricultural adjustments. Again and again Governments were faced with the difficult problem of making decisions concerning the direction and size, the forms and methods of their programs and interventions.

This study, for which use could be made of the broad flow of literature on both sides of the Atlantic, deals with the 'agricultural problem' in the highly developed and further growing economies but also with the public policies and programs for agriculture and especially with the various methods and instruments of those policies.

In analysing the 'agricultural problem' it was necessary to start with some reflections on the underlying factors, which in a rapidly growing economy are influencing and changing the whole position of the agricultural industry and population. Then attention had to be focused on the major structural changes and adjustments, which have intervened in the agricultural sector. Furthermore the main facets of the 'agricultural problem' had to be indicated.

The most essential part of this study, however, deals with the various categories of programs and methods of public policies. A prerequisite for the decisions in this field consists in good information and knowledge about the potentials, limitations and obstacles of the different alternative programs and measures.

Chapter II deals with the basic forces determining the economic and social position and the structure of agriculture in the process of general economic growth of already highly developed countries, namely:

- the developments as to the demand of agricultural products;
- the technological progress with its impact on farm output;
- the social integration of the farm population in the changing society;
- the competitive structure of agriculture.

In chapter III mention is made of the most important changes of a structural nature, which have occurred or are underway in agriculture, mainly as a function of the long-term developments in the economy: ^①the constant and rapid fall of the farming population^②, the increasing capital-intensivity of the agricultural industry and the gradual but also considerable increase of ^③(labour) productivity in this sector. In this chapter the major (interrelated) facets of the very complex 'agricultural problem' are indicated and considered; they concern especially the steady expansion of output and supply of agricultural products, the farm income situation and the whole set of difficulties farmers and farm families are faced with in their efforts to adapt themselves to the changing conditions.

Chapter IV constitutes the transition to the second part of the study: the programs and instruments of policies regarding agriculture and farm people. In view thereof the - almost unlimited - number of methods and measures are classified into several broad categories. Attention is devoted also to the fact that and the reasons why the opinions regarding the methods preferred diverge very often, apart from differences in view which may exist as to the (in)adequacy of the instruments.

In chapter V the different groups of measures of agricultural price and income policy are dealt with. They are aimed primarily at the protection or improvement of farmers' incomes, viz.:

- the (market-)price stabilisation and support measures;
- the deficiency payments or price and income payments to farmers;
- the special measures to limit or to control agricultural output.

Then follows an evaluation of these instruments on the basis of their possibilities to solve or to alleviate the 'agricultural problem' in its different aspects.

Such an appraisal is given also of the various programs and instruments of farm structure policy, which are discussed in chapter VI. They are primarily aimed at raising agricultural productivity and at facilitating and promoting structural adaptations in agriculture. Distinction is made between:

- the methods of structure policy, largely confined to the agricultural sector alone: the 'traditional' measures;
- the 'modern' programs and instruments, (more) directly aimed at the stimulation and acceleration of changes and adjustments in the farm resource structure in line with the longterm developments in the general economy.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Albrecht H. Zum heutigen Stand der Adoptions-Forschung in den Vereinigten Staten; in: *Berichte über Landwirtschaft*, Heft 2, 1960.
- Attalah M. K. *The Long-run Movement of the Terms of Trade between Agricultural and Industrial Products*, Rotterdam, 1958.
- Attwood E. A. Some economic contradictions in Government smallholdings policy; in: *The Farm Economist*, vol. IX no. 5 (1959).
- Baade F. *Die Deutsche Landwirtschaft im gemeinsamen Markt*, 2. Auflage, Baden-Baden, 1963.
- Baker D. J. jr. and D. Paarlberg How Accurate is Outlook; in; *Journal of Farm Economics*, November 1952.
- Bellerby J. B. *Agriculture and Industry: Relative Income*, London, 1956.
- Benedict M. R. e.a. *Can we Solve the Farm Problem?*, New York, 1955.
- Benrud Ch. H. Dividing Soil Bank Payments between Landlord and Tenant; in: *Journal of Farm Economics*, november 1957.
- Berkum P. P. van Begrip en inhoud van de economische politiek; in: *Maandschrift Economie*, oktober-november 1962.
- Bishop C. E. and K. L. Bachman Structure of Agriculture; in: *Goals and Values in Agricultural Policy*, Ames, 1961.
- Blanckenburg P. von *Einführung in die Agrarsoziologie*, Stuttgart, 1962.
- Böker H. Der Rückgang der landwirtschaftlichen Erwerbsbevölkerung, seine Ursachen und seine wirtschaftliche und soziale Bedeutung; in: *Internationale Landwirtschaftliche Rundschau*, I Agrarwirtschaft, no. 12, 1942.
- Bottum J. C. Impact of the Acreage Reserve on Resource Adjustments in Agriculture; in: *Journal of Farm Economics*, december 1957.
- Brand R. A. The Contribution of Agriculture to Economic Growth in the O.E.C.O. Member Countries; in: *Agricultural Advisory Services in Europe and North America in 1963*, O.E.C.D. Documentation in Agriculture and Food nr. 62, 1964.
- Brandes W. Zur Gliederung der Produktionsmittel in der Landwirtschaft im Hinblick auf kurz- und langfristige Anpassung; in: *Berichte über Landwirtschaft*, september 1964.
- Brandkamp F. Auswirkungen der Flurbereinigung und der landwirtschaftlichen Folgemasznahmen; in: *Berichte über Landwirtschaft*, juni 1964.
- Brandow G. E. Reflections on Farm Policy, Past and Future; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1959.
- Brandow G. E. Direct Payments without Production Controls; in: *Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, augustus 1960.
- Brandow G. E. Supply Control: Ideas, Implications and Measures; in: *Journal of Farm Economics*, december 1961.
- Brandow G. E. Reshaping Farm Policy in 1961; in: *Journal of Farm Economics*, december 1961.
- Brandow G. E. In Search of Principles of Farm Policy; in: *Journal of Farm Economics*, december 1962.

- Brandt K. Guidelines for a Constructive Revision of Agricultural Policy in the Coming Decade; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1961.
- Brewster J. M. The Impact of Technical Advance and Migration on Agricultural Society and Policy; in: *Journal of Farm Economics*, december 1959.
- Brineger G. J. K. Direct Payments to Producers; in: *Policy for Commercial Agriculture*, Joint Economic Committee Report, november 1957.
- Burk M. C. Ramifications of the Relationship between Income and Food; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1962.
- Butcher W. R. and E. O. Heady Negotiable Feed Grain Output Quotas: An Estimate of Marginal Value and Exchange; in: *Journal of Farm Economics*, november 1963.
- Campbell K. O. Rural Population Movements in Relation to Economic Development; in: *Proceedings International Conference of Agricultural Economists 1958*.
- Campen Ph. C. M. van Financieringsmogelijkheden voor land- en tuinbouw; in: *Maandschrift Economie*, december 1964.
- Christenson R. H. *The Brannan Plan: Farm Politics and Policy*, Ann Arbor, 1959.
- Clark Colin *The Conditions of Economic Progress*, London, 1951.
- Clawson M. Agricultural Adjustment Reconsidered; Changes Needed in the Next 50 Years; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1958.
- Clawson M. Policy for Commercial Agriculture Reconsidered; A Review Article; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1958.
- Clawson M. Reflections on Gross Farm Output; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1959.
- Clawson M. Aging Farmers and Agricultural Policy; in: *Journal of Farm Economics*, december 1963.
- Clawson M. and R. B. Held Demand for Rural Resources in the Context of Long-range National Needs; in: *Journal of Farm Economics*, december 1963.
- Cleveringa J. C. Produktiebeheersing in de landbouw?; in: *Economisch-Statistische Berichten*, 5 juli 1961.
- Clodius R. J. Market Structure, Economic Power and Agricultural Policy: A Proposal for Forward Production Control; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1960.
- Cochrane W. W. An Appraisal of Recent Changes in Agricultural Programs in the United States; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1957.
- Cochrane W. W. *Farm Prices; Myth and Reality*, Minneapolis, 1958.
- Cochrane W. W. Some Further Reflections on Supply Control; in: *Journal of Farm Economics*, november 1959.
- Cochrane W. W. Farm Technology, Foreign Surplus Disposal and Domestic Supply Control; in: *Journal of Farm Economics*, december 1959.
- Cochrane W. W. Contributions of the New Frontier to Agricultural Reform in the United States; in: *Journal of Farm Economics*, december 1962.
- Constanzo G. Die direkte finanzielle Unterstützung der landwirtschaftlichen Erzeuger im Rahmen der Marktregelung; in: *Internationale Landwirtschaftliche Rundschau*, 1 Agrarwirtschaft, nr. 2, 1942.
- Dams Th. Landwirtschaft und technische Fortschritt; in: *Berichte über Landwirtschaft*, Heft 4, 1955.
- Debatisse M. *La révolution silencieuse; le combat des paysans*, 1963.

- Dietze C. von Agrarpolitische Probleme; in: *Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern*, Berichte über Landwirtschaft 175. Sonderheft, 1962.
- Dovring F. *Land and Labour in Europe 1900-1950*, 2nd edition, The Hague, 1960.
- Edwards C. Resource Fixity and Farm Organization; in: *Journal of Farm Economics*, november 1959.
- Ehrard L. *Deutsche Wirtschaftspolitik; der Weg der sozialen Marktwirtschaft*, Düsseldorf, 1962.
- E.E.G. *Ontwikkeling van de produktie en consumptie van voedingsmiddelen in de Zes landen van de E.E.G. (1956-'65)*, Studie no. 2, Serie Landbouw, 1960.
- E.E.G. *Quelques considerations au sujet du système de 'deficiency payments' en agriculture, et le coût de son application dans la C.E.E.*, Bilans et Etudes, Serie A, no. 4, december 1960.
- E.E.G. *Wirkungen einer Senkung der Agrarpreise im Rahmen einer gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in der Bundesrepublik Deutschland*, Studie Reihe Landwirtschaft no. 11, 1962.
- E.E.G. *Verslag aan het Europese Parlement over de stand van de onderhandelingen met het Verenigde Koninkrijk*, 1963.
- E.E.G. *De gemeenschappelijke markt voor landbouwprodukten: 'prognoses 1970'*, Serie Landbouw, no. 10, 1963.
- E.E.G. *Documenten van de Conferentie voor de regionale economie*, Brussel, 6-8 december 1961, 1963-1964.
- E.E.G. *Memorandum van de Commissie aan de Raad inzake prijzen en prijsbeleid van landbouwprodukten in de E.E.G.*, 1964.
- E.E.G. *De Werkgelegenheid in de landbouw in de landen van de E.E.G., deel II*, Serie Sociale Politiek, no. 8, 1964.
- Firch R. S. Stability of Farm Income in a Stabilizing Economy; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1964.
- F.A.O. *The State of Food and Agriculture* (diverse jaren).
- F.A.O. *An Enquiry into the Problems of Agricultural Price and Income Stabilization and Support Policies*, 1960.
- F.A.O. *Agricultural Policies in Europe in the 1960's*, 1960.
- F.A.O. *Productions agricoles, projections pour 1970*, 1962.
- F.A.O. *Problems of Small Farms in Europe*, 1963.
- F.A.O. *Whither European Agriculture? A discussion of recent developments, ideas and policies*, 1964.
- Fourastié J. *Le Grand Espoir du XXe siècle*, Paris, 1950.
- Freeman F. Agriculture at the Crossroad; in: *Journal of Farm Economics*, december 1962.
- Fromont P. *Problèmes d'économie rurale*, Paris, 1962.
- Gadgil D. R. The Shifting Fortunes of Agriculture; the Experience of less fully developed Countries; in: *Proceedings International Conference of Agricultural Economists 1958*.
- Galbraith G. K. Farm Policy: The Current Position; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1955.

- Galbraith G. K. *The Affluent Society*, (Pelican edition) 1962.
- G.A.T.T. *Trends in International Trade; A Report by a Panel of Experts*, 1958.
- Gerb F. Die Konzentration der Nachfrage nach Nahrungsgütern; in: *Agrarwirtschaft*, september 1963.
- Gislason C. The Nature of the Aggregate Supply of Agricultural Products; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1952.
- Gollnick H. und P. Maciej Die Projektion der Nachfrage nach Nahrungsmitteln in der Bundesrepublik Deutschland bis 1965, 1970 und 1975; in: *Agrarwirtschaft*, februari 1965.
- Griliches Z. Estimate of the Aggregate U.S. Farm Supply Function; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1960.
- Grove E. W. The Dichotomy in Agriculture; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1963.
- Grüner Bericht und Grüner Plan, herausgegeben im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten. (diverse jaren)
- Halvorson H. W. Direct Management of Market Supplies; in: *Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, 1960.
- Hamilton W. E. Supply Control (Farm Bureau Viewpoint); in: *Journal of Farm Economics*, december 1960.
- Hamm, H. China's neuer Wirtschaftskurs; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20 maart 1965.
- Hanau A. Die Stellung der Landwirtschaft in der sozialen Marktwirtschaft; in: *Agrarwirtschaft*, januari 1958.
- Harlow A. J. The Hog Cycle and the Cobweb Theorem; in: *Journal of Farm Economics*, november 1960.
- Hartog F. Economische aspecten van de nederlandse landbouwprotectie; in: *De Economist*, juni 1964.
- Hathaway D. E. United States Farm Policy; An Appraisal; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1959.
- Hathaway D. E. Agriculture in an Unstable Economy Revisited; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1959.
- Hathaway D. E. Improved Production Control for Basic Commodities – Voluntary Land Retirement of Feed Grain Acreages; in: *Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, 1960.
- Hathaway D.E. *Government and Agriculture; Policy in a Democratic Society*, New York und Toronto, 1963.
- Hauenstein F. Die Bauern brauchen Beratern; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 december 1964.
- Haushofer H. Die Bäuerin in den sozialen und wirtschaftlichen Strömungen der Gegenwart; in: *Agrarwirtschaft*, oktober 1961.
- Haushofer H. Fehlt der E.W.G. eine agrarpolitische Konzeption?; in: *Agri Forum*, no. 7, 1963.
- Heady E. O. Progress in Adjusting Agriculture to Economic Change; in: *Journal of Farm Economics*, december 1957.
- Heady E. O. and L. G. Burchinal The Concern with Goals and Values in Agriculture; in: *Goals and Values in Agriculture*, Ames, 1961.
- Heady E. O. Public Purpose in Agricultural Research and Education; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1961.

- Heady E. O. *Agricultural Policy under Economic Development*, Ames, 1962.
- Heady E. O. Efficiency of the Farm Firm; in: *American Economic Review*, no. 3, 1964.
- Heath W. E. Agricultural Price Policy in the United Kingdom; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1951.
- Heeke M. P. van *Subsidies als instrument van economische politiek*, Leiden, 1963.
- Heilperin A. Die Landwirtschaft – internationaler Krisenherd; in: *Agri Forum*, no. 4, 1964.
- Heller G. Der Bauernhof; die Aussiedlung in der Praxis; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 februari 1965.
- Herlemann H. H. Die Anpassung der Landwirtschaft an die volkswirtschaftliche Entwicklung; in: *Agrarwirtschaft*, april 1958.
- Herlemann H. H. *Grundlagen der Agrarpolitik*, Berlin und Stuttgart, 1961.
- Hofstee E. W. Environmental Conditions for Agricultural Development (2): The Sociological Environment in: *Proceedings International Conference of Agricultural Economists* 1961.
- Hofstee E. W. 75 jaar ontwikkeling van de nederlandse landbouw; in: *Driekwart eeuw plattelandsgroei*, Jubileum-nummer Tijdschrift der Nederlandse Heidemaatschappij, 1963.
- Hogan A. R. Alternative Sources of Managerial Resources of Farms; in: *Journal of Farm Economics*, december 1962.
- Hoos S. Relations between Agricultural Price Policy and Marketing Research; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1961.
- Horring J. *Enige aspecten van minimum-prijsregelingen voor landbouwproducten*, inaugurale rede, Wageningen, 1949.
- Horring J. *De Nederlandse landbouw en een terugslag in de wereldconjunctuur*, Prae-advies Vereniging van Staathuishoudkunde, 1954.
- Horring J. *Concepts of Productivity Measurement in Agriculture on a National Scale*, O.E.C.D. Documentation in Food and Agriculture, 1962.
- Horring J. en P. C. van den Noort Productiviteit in de Nederlandse landbouw 1949/61; in: *Landbouwkundig Tijdschrift*, februari 1963.
- Horring J. Teveel landbouwgrond in Nederland?; in: *Economisch-Statistische Berichten*, 15 mei en 6 juni 1963.
- Horring J. Samenhang tussen prijs- en structuurbeleid in de landbouw; in: *Groninger Landbouwblad*, 20 december 1963.
- Horring J. *Hartog's diagnose en therapie van de landbouwkwaal*; in: *De Economist*, mei 1964.
- Horring J. *Landbouw en landbouwpolitiek bij stijgende welvaart*, Prae-advies Nederlands Landbouwhuishoudkundig Congres, 12–13 november 1964.
- Horring J. De beëindigingsvergoeding in de landbouw; in: *Economisch-Statistische Berichten*, 20 januari 1965.
- International Federation of Agricultural Producers (I.F.A.P.) *Report of the Seventh Conference*, 1954.
- International Labour Office (I.L.O.) *Why Labour leaves the land; a comparatory study of the movement out of agriculture*, Geneva, 1960.
- I.F.O.-Institut für Ertrags/Aufwands – Vergleich in der westdeutschen Landwirtschaft; *Eine Untersuchung zum Paritätsproblem*, München, 1954.

- Jesness O. B. e.a. *Readings on Agricultural Policy*, Philadelphia and Toronto, 1949.
- Jesness O. B. Changes in the Agricultural Adjustment Program in the Past 25 Years; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1958.
- Johnson D. G. and W. H. Nicholls The Farm Price Policy Awards 1945: A Typical Digest of the Winning Essays; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1946.
- Johnson D. G. *Forward Prices for Agriculture*, Chicago, 1947.
- Johnson D.G. The Shifting Fortunes of Agriculture; The Experience of the more highly developed Countries; in: *Proceeding International Conference of Agricultural Economists 1958*.
- Johnson D. G. Output and Income Effects of Reducing the Farm Labor Force; in: *Journal of Farm Economics*, november 1960.
- Johnson Gl. L. The State of Agricultural Supply Analysis; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1960.
- Johnson Sh. E. The Role of Production Economics in the Problem of Agricultural Adjustment; in: *Journal of Farm Economics*, december 1957.
- Johnson Sh. E. and K. L. Bachman Technical Peculiarities of Agricultural Supply; in: *Proceedings International Conference of Agricultural Economists 1958*.
- Kaldor D. Impact of the Conservation Reserve on Resource Adjustments in Agriculture; in: *Journal of Farm Economics*, december 1957.
- Kötter H. *Landbevölkerung im Sozialen Wandel*, Düsseldorf und Köln, 1958.
- Kötter H. Die Betriebsgröße in der Landwirtschaft als Funktion der gesamtwirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Entwicklung; in: *Berichte über Landwirtschaft*, september 1960.
- Kötter H. Die Veränderung der gesellschaftlichen Situation; in: *Anpassungen der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen*, Berichte über Landwirtschaft 176, Sonderheft, 1963.
- Krohn Heinz Das Leitbild der moderner Agrarpolitik fehlt noch; in: *Agri Forum*, no. 5, 1963.
- Krohn Heinz Das unbewältigte Problem der Überfluszwirtschaft; Die Landwirtschaft als Testfall; in: *Agri Forum*, no. 3, 1964.
- Krohn H. B. Vorausschau auf die Versorgungslage der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft um 1970; in: *Agrarwirtschaft*, november 1962.
- Krohn H. B. und G. Schmitt *Agrarpolitik für Europa*, Agrarwirtschaft, Sonderheft 15, 1962.
- Lamartine Yates P. *Food, Land and Manpower in Western Europe*, London and New York, 1960.
- Landbouwschap *Verslag van de werkzaamheden*. (meerdere jaren)
- Landbouwschap *Rapport van de Studiecommissie Landbouwpolitiek*, 1957.
- Landbouwschap *Landbouwpolitiek op langere termijn*, 1961.
- Landbouwschap *Rapport van de werkgroep landbouwbedrijfsgebouwen*, 1963.
- Lanzelotti R. F. The Superior Market Power of Food Processing and Agricultural Supply Farms - Its Relation to the Farm Problem; in: *Journal of Farm Economics*, december 1960.
- Latil N. *L'évolution du revenu agricole; les agriculteurs devant les exigences de la croissance économique et des luttes sociales*, Paris, 1956.
- Lewis W. A. *The Theory of Economic Growth*, London, 1961.
- Lipinsky E. E. Agrarstrukturverbesserung und Bodenmobilität; in: *Agrarwirtschaft*, oktober 1963.

- Maris A. en R. Rijnveld e.a., *Landbouw en Platteland in een stroomversnelling*, 1963.
- Maris A. *Onderzoekprogramma L.E.I.; achtergronden en samenhangen. L.E.I.-overdruk no. 12*, 1963.
- Maris A. *Structuurvraagstukken en structuurbeleid*, in: *Jaarverslag L.E.I.* 1963.
- Maris A. *De betekenis van het structuurbeleid in de landbouw*; in: *De Economist*, december 1964.
- McCrone Gravin *The Economics of Subsidising Agriculture – A Study of British Policy*, London, 1962.
- McElveen J. V. *Farm Numbers, Farm Size and Farm Income*; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1963.
- Meimberg P. *Zur Frage einer optimalen Betriebsgrößenstruktur in der Landwirtschaft*; in: *Agrarwirtschaft*, juli 1961.
- Meimberg P. *Regionale Anpassungsprobleme*; in: *Anpassung der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen*, Berichte über Landwirtschaft 176. Sonderheft, 1963.
- Mellor J. W. *The Process of Agricultural Development in Low-Income Countries*; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1962.
- Meynaud J. *La révolte paysanne*, Paris, 1963.
- Morris W. H. H. and J. E. Kadler *An Evaluation and Perspection of Output per Man in Agriculture*; in: *Journal of Farm Economics*, december 1963.
- National Farmers' Union of England and Wales *Agriculture in the Community*, Information Service no. 2, 1961.
- National Farmers' Union of England and Wales *British Agriculture looks ahead*, 1964.
- Nerlove M. and K. G. Bachman *The Analysis of Changes in Agricultural Supply: Problems and Approaches*; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1960.
- Nicholls W. H. *Industrialization, Factor Markets and Agricultural Development*; in: *Journal of Political Economy*, augustus 1961.
- Niehaus H. *Agrarpolitik, volkswirtschaftliche Probleme*; in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd 1, 1956.
- Niehaus H. *Leitbilder der Wirtschafts- und Agrarpolitik in der modernen Gesellschaft*, Stuttgart, 1957.
- Niehaus H. *Die Möglichkeiten einer gemeinsamen Agrarpolitik in der E.W.G.*; in: *Agrarwirtschaft*, maart 1960.
- Niehaus H. *Glanz und Elend der wissenschaftlichen Agrarpolitik*; in: *Agrarwirtschaft*, januari 1962.
- Niehaus H. *Agrarpolitik zwischen Wunschbild und Wirklichkeit*; in: *Agri Forum*, no. 5, 1964.
- North D. C. *Agriculture in Regional Economic Growth*; in: *Journal of Farm Economics*, december 1959.
- Norton L. J. and E. J. Working *A Proposal for Supporting Farm Income*; in: *Illinois Farm Economics*, 1945.

- Ojala E. M. *Agriculture and Economic Progress*, Oxford, 1952.
- O.E.E.C. *Agricultural Policies in Europe and North America*, 1956.
- O.E.E.C. *Agricultural Policies in Europe and North America*, 1957.
- O.E.E.C. *Problems in Dairy Policy*, 1960.
- O.E.E.C. *Rural Manpower and Industrial Development*, 1961.
- O.E.E.C. *Trends in Agricultural Policies since 1955*, 1961.
- O.E.C.D. *Problems of Mobility of Agricultural Manpower in Europe*, 1962.
- O.E.C.D. *Organization and Structure of the Milk Markets in O.E.C.D. Member Countries*, 1963.
- O.E.C.D. *Low Incomes in Agriculture: Problems and Policies*, 1964.
- O.E.C.D. *Regional Rural Development Programmes with special emphasis on depressed agricultural areas including mountain regions*, 1964.
- Padberg K. und H. Scholz Die Entwicklung der Produktivität in der westdeutschen Landwirtschaft; in: *Berichte über Landwirtschaft*, december 1961.
- Padberg K. und A. Nieschulz Produktion, Verkaufserlöse und Betriebsausgaben der Landwirtschaft im Bundesgebiet; in: *Agrarwirtschaft*, februari 1963.
- Pen J. *Harmonie en Conflict*, Amsterdam, 1962.
- Penn R. J. Federal Agricultural Price and Income Policy 1955-1959; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1959.
- Plate R. Marktstellung der Landwirtschaft und Disparität; in: *Agrarwirtschaft*, februari 1958.
- Plate R. Gedanken über die Wettbewerbsverhältnisse in der deutschen Landwirtschaft und ihre gegenwärtigen Veränderungen; in: *Agrarwirtschaft*, november 1962.
- Plate R. and E. Woermann *Landwirtschaft im Strukturwandel der Volkswirtschaft*, Agrarwirtschaft, Sonderheft 14, 1962.
- Priebe H. G. Die europäische Agrarstruktur in der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; in: *Agrarwirtschaft*, augustus 1959.
- Priebe H. G. Die umstrittene Agrarförderung; in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 21 januari 1965.
- Pritzkolet K. Monopole in der Nahrungsmittelindustrie; in: *Agri Forum*, no. 1 t/m 6, 1964.
- Y Produktschap voor Groenten en Fruit *Markt- en prijsregelingen in de groenten- en fruitsector*, januari 1965.
- Quante P. *Die Flucht aus der Landwirtschaft*, Berlin, 1933.
- Rambaud P. Révoltes et révolution paysanne dans la France contemporaine; in: *Sociologia Ruralis*, no. 2, 1964.
- Randall C. K. and R. H. Massucci Farm and Non-farm Income Comparisons; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1963.
- Randow F. W. von Die Landmobilisierung als Schlüssel zur Verbesserung der Agrarstruktur; in: *Innere Kolonisation*, november 1964.
- Rehwinkel E. *Die Krankheit der Landwirtschaft in der Industriegesellschaft; Ursachen und Therapie*, Hannover, 1960.
- Robinson K. L. and M. H. Macdonald Prices for Negotiable Marketing Certificates for Milk; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1962.
- Rogers R. D. and G. T. Barton *Our Farm Production Potential 1975*, Agr. Info. Bull. no. 233, U.S. D.A., 1961.

- Röhm A. Automatische oder gelenkte Anpassung der Landwirtschaft; in: *Agrarwirtschaft*, september 1964.
- Rolfes M. Betriebswirtschaftliche Probleme; in: *Agrarstrukturpolitik im Rahmen regionaler Wirtschaftspolitik in westeuropäischen Ländern*, Berichte über Landwirtschaft, 175. Sonderheft, 1962.
- Rollwage A. J. Zuviel Alte, zuwenig geringe; die europäische Landwirtschaft leidet unter der Überalterung; in: *Agri Forum*, juni 1964.
- Rostow W. W. *The Stages of Economic Growth*, Cambridge, 1962.
- Ruble W. L. A Comparison of the Parity Ratio with Agricultural Net Income Measures, 1910–1958; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1961.
- Ruttan W. W. Research on the Economics of Technological Change in American Agriculture; in: *Journal of Farm Economics*, november 1960.
- Schaefer-Kehnert W. Wandlungen in der Agrarstruktur unter dem Einfluss der Technik; in: *Berichte über Landwirtschaft*, augustus 1961.
- Schelhaas H. Produktiebeperking in de landbouw; in: *Economisch-Statistische Berichten*, 31 mei 1961.
- Schelhaas H. Om het goed recht van de landbouwpolitiek; in: *De Economist*, mei 1964.
- Schickele R. Farmers' Adaptations to Income Uncertainty; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1950.
- Schlichter van Bath B. H. *De agrarische geschiedenis van West-Europa 500–1800*, Utrecht en Antwerpen, 1960.
- Schlotter H. G. Die Paritätsnormative Abwanderung aus der Landwirtschaft; in: *Berichte über Landwirtschaft*, december 1959.
- Schlotter H. G. Produktionsregulative Subventionen; in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Bd. 173, 1961.
- Schlotter H. G. Agrarprotektionismus und Landwirtschaftsschutz; in: *Berichte über Landwirtschaft*, december 1962.
- Schlotter H. G. Produktionsneutrale Einkommenshilfen an die Landwirtschaft; in: *Berichte über Landwirtschaft*, november 1963.
- Schlotter H. G. Agrarpreispolitik und Agrarstrukturpolitik: Gegensatz oder Einheit?; in: *Agrarwirtschaft*, juli 1964.
- Schmitt G. *Methoden und Möglichkeiten der langfristige Vorausschätzung der Agrarproduktion*, E. W. G. Studien, Reihe Landwirtschaft, no. 3, 1961.
- Schmitt G. Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im wirtschaftlichen Wachstumsprozess; in: *Agrarwirtschaft*, oktober 1961.
- Schmitt G. Der Schweinezyklus und die 'Dynamik' in den Wirtschaftswissenschaften; in: *Agrarwirtschaft*, november 1962.
- V Schmitt G. Einige Bemerkungen zum Begriff und zur Theorie der 'verticalen Integration' in der Landwirtschaft; in: *Agrarwirtschaft*, november 1964.
- Schnieders R. Durch Landmobilisierung zur gesunden Betriebe; in: *Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 30 juni 1964.
- Schnieders R. Zukunft für die jungen Landwirte; in: *Deutsche Bauern-Korrespondenz*, 15 december 1964.
- Scholz H. Ursachen der Einkommensstreuung in den landwirtschaftlichen Betriebe; in: *Berichte über Landwirtschaft*, maart 1960.

- Schultz Th. W. Two Conditions Necessary for Economic Progress in Agriculture; in: *Canadian Journal of Economic and Political Science*, augustus 1944.
- Schultz Th. W. *Agriculture in an Unstable Economy*, New York and Toronto, 1945.
- Schultz Th. W. *Production and Welfare of Agriculture*, New York, 1949.
- Schultz Th. W. *The Economic Organization of Agriculture*, New York, Toronto and London, 1953.
- Schultz Th. W. Reflections on Agricultural Production, Output and Supply; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1956.
- Schultz Th. W. Agricultural Policy for what?; in: *Journal of Farm Economics*, mei 1959.
- Schultz Th. W. A Policy to Redistribute Losses from Economic Progress; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1961.
- Schultz Th. W. Changing Relevance of Agricultural Economics; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1964.
- Shepherd G. S. *Agricultural Price Analysis*, fifth edition, Ames, 1963.
- Shepherd G. S. *Farm Policy; New Directions*, Ames, 1964.
- Simantov A. Agriculture in a growing economy; the experience of the O.E.C.D.-Countries; in: *The O.E.C.D. Observer*, februari 1964.
- Sociaal-Economische Raad *Advies inzake de prijsvorming van melk*, 1956.
- Sociaal-Economische Raad *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, 1959.
- Stamm H. Zur Siedlungspolitik Dänemarks; in: *Agrarwirtschaft*, juli 1961.
- Stewart H. L. The Organization and Structure of Some Representative Farms in 1975; in: *Journal of Farm Economics*, december 1960.
- Storck H. Die Vielseitigkeit als Mittel der Risikopolitik; in: *Agrarwirtschaft*, juli 1963.
- Strecker D. Bestimmungsgründe der britischen Agrarpolitik; in: *Agrarwirtschaft*, september 1963.
- Studiecommissie Landbouwkrediet *Het Landbouwkrediet in Nederland*, 's-Gravenhage, 1960.
- Swerling B. S. Income Protection for Farmers: A Possible Approach; in: *Journal of Political Economy*, april 1959.
- Swerling B. S. Positive Policies for American Agriculture; in: *Goals and Values in Agricultural Policy*, 1961.
- Thurlings Th. L. M. Landbouw en economische groei; in: *Landbouwkundig Tijdschrift*, oktober 1962.
- Timberlake – Weber H. Anpassungsprobleme der Landwirtschaft im Wachstumsprozess der amerikanischen Wirtschaft; in: *Berichte über Landwirtschaft*, november 1963.
- Tinbergen J. *Economic Policy; Principles and Designs*, Amsterdam, 1956.
- Tinbergen J. *Lessons from the Past*, Amsterdam and London, 1963.
- Tolley G. S. and B. M. Farmer Factor Market Efficiency for Agriculture; in: *American Economic Review*, no. 3, 1964.
- Tracy M. *Agriculture in Western Europe: Crisis and Adaptations since 1880*, London, 1964.

- Turner A. H. Canada's Experience in Agricultural Support Measures; in: *Journal of Farm Economics*, december 1959.
- Tweeten L. G. and J. S. Plaxico Long-Run Outlook for Agricultural Adjustments Based on National Growth; in: *Journal of Farm Economics*, februari 1964.
- U.N.O./F.A.O. *European Agriculture; A Statement of Problems*, Geneva, 1954.
- U.N.O./F.A.O. *European Agriculture in 1965*, Geneva, 1961.
- U.N.O./F.A.O. *Towards a capital intensive agriculture*, Geneva, 1961.
- United States Department of Agriculture *Farm Income Situation*, juli 1960 en juli 1964.
- United States Department of Agriculture *Changes in Farm Production and Efficiency*, Stat. Bull. 233 (revised), juli 1963.
- Urf W. von Anpassungsmöglichkeiten in den Betriebsgrößen; in: *Anpassung der Landwirtschaft an die veränderten ökonomischen Bedingungen*, Berichte über Landwirtschaft, 176. Sonderheft, 1963.
- Weber H. *Die Landwirtschaft in der volkswirtschaftlichen Entwicklung; eine Betrachtung über Beschäftigung und Einkommen*, Berichte über Landwirtschaft, Sonderheft 161, 1955.
- Weinschenck G. Wirkungen des Preis-Kostenmechanismus auf die Einkommensentwicklung in landwirtschaftlichen Betrieben; in: *Agrarwirtschaft*, mei 1958.
- Weinschenck G. Die E. W. G. und der Strukturwandel der deutschen Landwirtschaft; in: *Berichte über Landwirtschaft*, juli 1963.
- Weinschenck G. Staatshilfe für die Bauern – aber wie?; in: *Die Zeit*, 23 augustus 1963.
- Weinschenck G. Probleme direkter Einkommensübertragungen; in: *Agrarwirtschaft*, augustus 1964.
- Wiegmann F. H. *Income Payments to Farmers*, A paper presented at the Seminar for Agricultural Leaders, North Carolina State College, januari 1961.
- Wilcox W. W. The Farm Policy Dilemma; in: *Journal of Farm Economics*, augustus 1958.
- Wilcox W. W. Agriculture's Income and Adjustment Probleme; in: *Economic Policies for Agriculture in the 1960's*, Joint Economic Committee Report, 1960.
- Wirth M. O. Lifetime Changes in Financial Problems of Farmers; in: *Journal of Farm Economics*, december 1964.
- Wöhlken E. Die Preiswürdigkeit von Geflügelfleisch; in: *Agrarwirtschaft*, augustus 1963.
- Wurzbacher G. u.a. *Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung*, Stuttgart, 1961.

STELLINGEN

I

Waar de meest essentiële taak van de Produktschappen in de sektor van landbouw- en voedselvoorzieningsprodukten gelegen is in de uitoefening van hun autonome verordenende bevoegdheid ten aanzien van aangelegenheden, verband houdend met het economisch verkeer tussen de verschillende stadia van voortbrenging, verwerking en afzet, en deze bevoegdheid bij en door de verwezenlijking van een gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid in de E.E.G. voor het overgrote deel wegvalt, is het noodzakelijk zich te beraden omtrent het al dan niet gewenst zijn van het voortbestaan van deze schappen.

II

De, in de regeringsverklaring van 27 april j.l. aangekondigde, plannen van de regering tot het treffen van maatregelen, betrekking hebben op de bestemming en de prijsvorming van grond, gaan (te) eenzijdig uit van één doelstelling: te bevorderen dat grond in voldoende mate en tegen redelijke voorwaarden beschikbaar komt voor bestemmingen in het belang van de gemeenschap; hieronder wordt klaarblijkelijk verstaan het tegen zo laag mogelijke prijzen in het bezit krijgen van grond door, vooral gemeentelijke, overheden.

III

De uitspraak van het Europa-Instituut dat onder de instanties, langs welke pressie-groepen invloed trachten uit te oefenen op de beleidsbeslissingen in de E.E.G., voor de landbouw de zgn. Raadgevende Comité's een belangrijke plaats innemen, is althans wat de momentele situatie betreft sterk overtrokken.

(Europa-Instituut van de Universiteit van Amsterdam: Pressiegroepen in de E.E.G., Europese Monografieën, no. 3, pag. 39).

IV

In diverse westeuropese landen wordt bij het op grote schaal aantrekken van buitenlandse arbeiders de voorziening in het tekort aan arbeidskrachten te zeer op de voorgrond geplaatst; te weinig aandacht wordt geschonken aan de konsekwenties en problemen, welke o.a. uit de beperkte assimilatie-mogelijkheden en de 'Überfremdung' zeker op wat langere termijn voortspruiten.

V

Bij de planning en de daarmee verband houdende beslissingen van de overheden wordt in vele minder ontwikkelde landen een te geringe plaats toegerekend aan de verhoging van de agrarische produktie en produktiviteit, welke verhoging noodzakelijk is onder meer vanwege de bijzonder snelle bevolkingsgroei en met het oog op de verwezenlijking van een aanmerkelijke economische groei.

VI

Met de programma's, waarin – meestal achter het nieuws – allerlei aktualiteiten en personen in het (tele-)vizier worden genomen, beogen de samenstellers meer zichzelf in het brandpunt van de belangstelling te plaatsen dan attentie te vragen voor eigen mede op levensbeschouwing gebaseerde zienswijzen.

23 juni 1965

F. W. J. KRIELLAARS

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000.01166256 7